UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Doutorado em Ciência Política

Nome do autor excluído, em obediência à Portaria No-3.498/SEPESD/SG-MD, de 24 de dezembro 2013

SOBE E DESCE!
EXPLICANDO A COOPERAÇÃO EM DEFESA NA AMÉRICA DO SUL: uma teoria realista-ofensiva

Porto Alegre

2013

Nome do autor excluído, em obediência à Portaria No-3.498/SEPESD/SG-MD, de 24 de dezembro 2013

SOBE E DESCE!
EXPLICANDO A COOPERAÇÃO EM DEFESA NA AMÉRICA DO SUL: uma teoria realista-ofensiva

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor.

Orientador: (nome removido)

Porto Alegre
2013

Nome do autor excluído, em obediência à Portaria No-3.498/SEPESD/SG-MD, de 24 de dezembro 2013

SOBE E DESCE!
EXPLICANDO A COOPERAÇÃO EM DEFESA NA AMÉRICA DO SUL: uma teoria realista-ofensiva

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor.

____

(nome removido) (Orientador) - (Universidade removida)

____

Avaliador 1 (nome removido) - (Universidade removida)

____

Avaliador 2 (nome removido) - (Universidade removida)

____

Avaliador 3 (nome removido) - (Universidade removida)

Porto Alegre, 8 de novembro de 2013

Para a Lalá, ou então Laurinha,
*Para a Laura, irmã do (*nome do autor excluído, em obediência à Portaria No-3.498/SEPESD/SG-MD, de 24 de dezembro 2013),
Que é louco de amor com essa gracinha...

AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), de quem fui bolsista durante meu doutorado.

Ao meu orientador, (nome removido), por não apenas fazer o seu papel institucional de forma indescritível, permitindo-me um amadurecimento para desenvolver uma tese sólida e independente (até mesmo discordando em alguns pontos - demonstrando confiança e respeito raros), mas por ser meu guia também na vida. Meu amadurecimento nesses últimos quatro anos deve sobremaneira a você, que me abriu a percepções e aprendizados muito além da academia. Tenho orgulho de chegar ao fim desse processo não apenas o admirando como o orientador e acadêmico fantástico que é, mas como amigo - o que levo ainda com mais carinho como resultado do meu doutorado.

À (nome removido), minha irmã querida, por tão cedo sempre ter demonstrado uma sabedoria muito além de sua idade. Seu suporte e seu amor são a base para que eu possa sempre seguir adiante, tendo-a como exemplo para fazer do mundo um lugar melhor.

A todos os professores, estudantese funcionários do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, que tão bem me recebeu no meu doutorado, e do Programa de Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Aos alunosde Relações Internacionais, funcionários, professores e direçãodas Faculades de Campinas(Facamp), em especial aos pesquisadoresdo Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (GEDESI) e àequipe do FACAMP Model United Nations (FAMUN), que estiveram ao meu lado e me ajudaram nessa caminhada nos últimos anos.

Aos amigos acadêmicos que acompanharam de perto a tese, em especial seus momentos finais ou mais críticos, dando sempre o apoio intelectual e afetivo precisos para que essa ela acontecesse: Guilherme Casarões, Alexandre Fuccille, María Piñón, Dawisson Lopes, Luiz Feldman, Comandante Cunha Couto e, em especial, à leitura cuidadosa e crítica feita pelo Diego Canabarro.

Aos professores Carlos Arturi e Eduardo Svartman, pelos comentários valiosos e estimulantes na qualificação, que me fizeram renovar as energias para terminar essa tese.

Aos entrevistados do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, que, gentilmente, me receberam e contribuíram de modo fundamental para o caminhar da pesquisa: Ministro Celso Amorim, Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha, Ministro Rodrigo Baena, Gen César Augusto Nardi de Souza, Cel José Mario Alves de Souza e T Cel Luiz Henrique Salonski da Silva.

Aos alunos Legon Rogatto e Thaís Figueiredo Pimenta, que ajudaram de modo muito importante nas transcrições das entrevistas, aprendendo, desde cedo, o trabalho braçal da academia.

Ao meu avô (nome removido), pela inspiração musical e pessoal, além da disposição em fazer a correção linguística da tese em tempo célere, e à minha avó-mãe (nome removido), pelo amor constante de uma vida.

Ao meu pai, (nome removido), e aos meus avós (nomes removidos), por mostrarem que o amor vale sempre mais e por continuarem, vivamente, fazendo parte da minha vida.

Aos cada vez mais admirados Izabel Pereira, Wadim, Carol e Vitor Marques, que, junto com Adalgisa Helena, Vero Franklin, Lucas e Paulo Matos, fizeram-me redescobrir a alegria de uma reunião sincera, feliz e honesta de Natal.

Aos queridos Márcio e Dione Vasconcellos, por serem mais do que amigos, sendo minha família em Porto Alegre.

Aos queridos Maria Teresa, Ene, Arthur e Bruno Menicucci, pela amizade sempre presente e por serem também minha família em Campinas.

Às mais novas neném da família, Alice Rodrigues, Helena Sardinha Pinto e Marina Weger, por renovarem a alegria e o amor na sua forma mais pura e honesta.

À Matilde de Souza, pela amizade sincera que me fez não desistir, mesmo quando o caminho parecia trazer mais pedras do que flores.

Às inspirações musicais e pessoais de Waldir Azevedo, Ademilde Fonseca, Canhotinho (Roberto Barbosa), Demônios da Garoa e Marco Antonio Bernardo, dentre outros, que tornaram as incontáveis horas de escrita da tese mais sonoras e leves.

A todos que, direta ou indiretamente, estiveram presentes em minha vida durante esse tempo, e acabaram contribuindo para a tese, seja através de diálogos acadêmicos ou da mais pura e simples amizade. É impossível nomear todos, mas alguns, em especial, fizeram, de modo mais próximo, esse caminho mais possível. Em ordem alfabética: Adelaide Saez, Adriana Marques, Adriana Martins, Alan Leite, Alcides Perón, Alessandro Ortuso, Aline Bettio, Aline Hellmann, Amilton Cabral Jr., Ana Augusta Coutinho, André Reis, Aureo Toledo, Bernardo Versieux, Brig K. A. Muthanna, Camila Vicenzi, Carla Pereira, Carlos Arthur Gallo, Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Carolina Dantas, César Augusto Lambert de Azevedo, Daniel Alves, Dany Carvalho, Denis Gimenez, Diogo Martins, Divaldo Junior, Eugenio Diniz, Érico Duarte, Fabiano Engelman, Fabrício Ávila, Fernanda Cimini, Flávio Coutinho, Flávio Mendes, Glasnost, Graciela Pagliari, Gustavo Grohmann, Gustavo Noronha, Heygler de Paula, Higor Oliveira, Igor Acácio, Javier Vadell, Jean Tible, João Resende-Santos, Júlia Marques, Kai Kenkel, Leo Camargo, Letícia Carvalho, Letícia Pinheiro, Lício Raimundo, Lucas Jannoni, Lucas Leite, Lucas Page, Luciana Marquardt, Lucília Marques, Luiza Martins, Maíra Bae, Maria Regina Soares de Lima, Mariana Baccarini, Nina Salomé, Nuno Monteiro, Onofre dos Santos Filho, Otávio Dulci, Pascoal Gonçalves, Paulo Visentini, Perestroika, Rafael de Ávila, Rafaella Estevão, Renata Tavares, Rita Bertoni, Roberta Machado, Rodrigo González, Rodrigo Moraes, Rosi Rodrigues, Samuel Soares, Selma Chaves de Morais, Sérgio Aguillar, Shiguenoli Miyamoto, Thiago Borne, Thomas Wilkins, Victor Corrêa, Vinicius Pereira, Vitor Andrade, Viviane Gomide e Yan Pereira.

Por fim, a (nome de cônjuje removido), cuja presença e agradecimentos são impossíveis de serem colocados em palavras, o meu obrigado por fazer parte da minha vida e vencer tantos desafios junto comigo.*The best is yet to come*...

Sobe e desce

Choro

Waldir Azevedo

A7
Em
A7
D7
D7
Ao 𝄋 sem rep e ⊕
G
♩= 80
G7
C
A7
♩= 130
D
D
Ao 𝄋 sem rep e ⊕2
G
C7
G
C7
G
C7
G
T.A. - 1236

RESUMO

A cooperação em defesa na América do Sul é explicada pela Teoria Realista Ofensiva de Cooperação em Defesa sob a Unipolaridade - aqui introduzida. Identificada uma lacuna significativa nas teorias de Relações Internacionais e nos trabalhos que buscam explicar, de forma *ad hoc*, a cooperação em defesa em outras regiões do mundo, nossa teoria traz explicações para (1) a motivação dos Estados para cooperar em defesa; (2) as variáveis independentes que afetam a cooperação em defesa; (3) um modelo amplo de cooperação em defesa que possa ser replicado em diferentes regiões do mundo. Demonstramos que cooperar em defesa servepara aumentar a posição relativa dos Estados participantes tanto frente aos demais Estados quanto frente à potência unipolar, sem, contudo, aumentar as pressões do dilema da segurança. Esse suposto reafirma o princípio egoísta dos Estados, de buscarem maximizar o seu poder para melhor garantir a sua sobrevivência, mas mostrando que novos tempos exigem novas formas de maximização de poder. Para tanto, demonstramos a continuidade da unipolaridade dos Estados Unidos na balança de poder global e apontamos, via 15 indicadores diferentes, que a polaridade sul-americana encontra-se em um momento de transição entre uma multipolaridade desequilibrada e uma unipolaridade brasileira, sofrendo pressões sistêmicas de ambas as configurações e corroborando as expectativas de nossa teoria. Conclui-se que o reaparelhamento ou não das Forças Armadas brasileiras levará à definição do sobe e desce das pressões sistêmicas regionais para a cooperação em defesa: se confirmada a unipolaridade, haverá maiores incentivos para as iniciativas em andamento criadas e mantidas pelo protagonismo brasileiro, como a UNASUL e o CDS. Contudo, se configurada a multipolaridade desequilibrada, os incentivos sistêmicos serão para a manutenção de uma integração baixa e instituições fracas na área de cooperação em defesa na América do Sul.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperação em defesa. Unipolaridade. Realismo-Ofensivo. Relações Internacionais. América do Sul. Forças Armadas.

ABSTRACT

The defence cooperation in South America is explained by the Offensive Realist Theory of Cooperation in Defence under Unipolarity - hereby introduced. After identifying a meaningful gap in international relations theories and in *ad hoc* works which tryed to explain defence cooperation in other parts of the world, our theory brings explanations for (1) states' motivations to cooperate in defence; (2) the independent variables that affect defense cooperation; (3) a comprehensive model of defense cooperation that can be applied to different regions of the world. We have shown that cooperating in defence works for improving the relative position of the participating states *vis-a-vis* either the other states or the unipole without increasing the pressures of the security dilemma. This requisite reaffirms the selfish principle of states of maximising their power to better ensure their survival, but showing that new times demand new ways of power maximisation. To do so, we have demonstrated the maintenance of the United States' unipolarity at the global balance of power and shown, through 15 different indexes, that the South-American polarity finds itself in a transitory moment between an unbalanced multipolarity and a Brazilian unipolarity, suffering then pressures from both configurations and thus corroborating our theory's expectations. Our conclusion is that the refitting or not of the Brazilian Armed Forces will lead to the definition of the ups and downs of the sistemic regional pressures on defence cooperation: if it is confirmed the Brazilian unipolarity, there will be greater incentives for the ongoing initiatives created and maintened by Brazil, such as UNASUR and SDC. Nevertheless, if the unbalanced multipolarity is confirmed, the sistemic incentives will be for the maintenance of a low regional integration and weak institutions on the South American defence cooperation field.

KEYWORDS: Defence Cooperation. Unipolarity. Offensive Realism. International Relations. South America. Armed Forces.

LISTA DE GRÁFICOS

LISTA DE MAPAS

LISTA DE TABELAS

LISTA DE SIGLAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação

ABED - Associação Brasileira de Estudos de Defesa

ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

ABIMDE - Associação Brasileira de Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança

ADM - Armas de Destruição em Massa

AIEA - Agência Internacional de Energia Atômica

ALADI - Associação Latino-Americana de Integração

ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ALBA - Aliança Bolivariana para as Américas

APE - Análise de Política Externa

APEC - Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico

ARTY - Peças de Artilharia

ASCOM - Assessoria de Comunicação

ASEAN - Associação de Nações do Sudeste Asiático

ASF - Força de Alerta Africana

BIMST-EC - Bangladesh, Índia, Myanmar, Sri Lanka, Tailândia - Cooperação Econômica

BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

Brigada ABC - Brigada Argentina, Brasil e Chile

CAD-SUL - Curso Avançado de Defesa Sul-Americano

CAE - Chefia de Assuntos Estratégicos

CAEPE - Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia

CALC - Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento

CAN - Comunidade Andina de Nações

CARICOM - Comunidade do Caribe

CBM - Medidas de Construção de Confiança (ou *Confidence Building Measures*)

CCOPAB - Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil

CDS - Conselho de Defesa Sul-Americano

CEED - *Centro de Estudios Estrategicos de Defensa*

CELAC - Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos

CENSIPAM - Centro Gestor de Proteção da Amazônia

CIA - Agência Central de Inteligência (ou *Central Intelligence Agency*)

CICA - Conferência sobre Interação e Construção de Medidas de Confiança na Ásia

CMPB - Cooperação Militar Brasileira no Paraguai

COSIPLAN - Conselho de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL

COTECMAR - *Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial de Colombia*

COW - *Correlates of War*

CRS - Complexo(s) Regional(is) de Segurança

CSNU - Conselho de Segurança das Nações Unidas

CSS - Estudos Críticos de Segurança (ou *Critical Security Studies*)

DF - Distrito Federal

ECEME - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

ECOMOG - Grupo de Monitoramento da ECOWAS

ECOWAS - Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental

ENABED - Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa

ESG - Escola Superior de Guerra

EUA - Estados Unidos da América

FARC - Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

FFAA - Forças Armadas

FPDA - Cinco Acordos de Força de Defesa

G-7 - Grupo dos Sete

G-77 - Grupo dos Setenta e Sete

GFP - *Global Fire Power*

IIRSA - Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

IISS - *The International Institute for Strategic Studies*

IOR-ARC - Associação para a Cooperação Regional dos Países da Orla do Oceano Índico

ISAGS - Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde

JID - Junta Interamericana de Defesa

LBDN - Livro Branco de Defesa Nacional

LT TK - Tanques Leves (ou *Light Tanks*)

MBT - Tanques Principais de Batalha (ou *Main Battle Tanks*)

MD - Ministério da Defesa

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul (ou Mercado do Cone-Sul)

MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti

MMBIP - Missão Militar Brasileira de Instrução no Paraguai

MNA - Movimento dos Não-Alinhados

MOMEP-II - Missão de Observadores Militares Equador-Peru

MONUSCO - Missão de Estabilização das Nações Unidas para a República Democrática do Congo

MRE (ou Itamaraty) - Ministério das Relações Exteriores

NSA - *National Security Agency*

OCI - Organização da Conferência Islâmica

OCS - Organização para a Cooperação de Shangai

OEA - Organização dos Estados Americanos

ONU - Organização das Nações Unidas

OSCE - Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

OTCA - Organização do Tratado de Cooperação da Amazônia

P&D - Pesquisa e Desenvolvimento

PEB - Política Externa Brasileira

PfP - *Parterships for Peace*

PIB - Produto Interno Bruto

PKO - Operações de Paz (ou *Peacekeeping Operations*)

PPC - Programa de Pesquisa Científico

PwrIndx - *Power Index* (medido pela *Global Fire Power*)

RI - Relações Internacionais

SAARC - Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional

SADC - Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

SCAI - Subchefia de Assuntos Internacionais

SIPAM - Sistema de Proteção da Amazônia

SIPRI - *Stockholm International Peace Research Institute*

SOCS - *Special Operations Command South*

TIAR - Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

UA - União Africana

UE - União Europeia

UNASUL - União de Nações Sul-Americanas

UNIFIL - Força Interina das Nações Unidas no Líbano

VANT - Veículo Aéreo Não-Tripulado

ZOPACAS - Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

Tudo começou com o interesse em entender mais profundamente as relações de cooperação entre as forças armadas (FFAA) do Brasil com os seus vizinhos. O que temos feito sobre cooperação militar na América do Sul? Iniciamos nossas pesquisas buscando compreender como se davam as dinâmicas cooperativas regionais. Em um dado momento, guiados por uma abordagem comparativa, procuramos entender como se davam as cooperações entre FFAA em outras regiões, e observamos diferenças brutais nas dinâmicas encontradas.

Nossa pergunta inicial foi-se paulatinamente sendo formada. *O que é preciso fazer, se for esse o objetivo da política externa dos países envolvidos, para incrementar a cooperação entre forças armadas na América do Sul?* Começamos, então, a investigar qual o caminho mais adequado para responder a essa pergunta. Pareceu-nos natural, então, buscarmos como aqueles países que já apresentavam dinâmicas cooperativas mais antigas ou avançadas entre suas FFAA explicavam e estruturavam essa cooperação. Foi, então, que nos deparamos com uma questão definidora para o formato dessa tese. Das diversas teorias e descrições encontradas, havia limites significativos e semelhantes em todas elas. Não fomos capazes de identificar na literatura uma teoria que explicasse, de modo geral, a cooperação de FFAA fora daqueles grupos para os quais foram pensadas. Teorias ontologicamente sólidas serviam para explicar a cooperação de FFAA apenas para aquele grupo que buscavam explicar, não sendo possíveis de serem replicadas em outras regiões. Não havia um arcabouço teórico sólido, dentro das Relações Internacionais (RI), que nos permitisse entender a cooperação militar na América do Sul.

Através do estudo dessas teorias, e de como as diferentes orientações teóricas das Relações Internacionais permitiam enxergar a cooperação militar, foi preciso expandirmos alguns conceitos. Vimos, por exemplo, que a cooperação militar não podia ser entendida fora do contexto geral da cooperação entre os Estados e do contexto geral do que aqui se denomina de *cooperação em segurança*. Se quiséssemos entender algo das relações militares entre Estados diferentes, precisávamos, antes, entender em que contexto se faziam úteis, então, as *cooperações em defesa* - braço mais específico da cooperação em segurança. Precisávamos

responder, então, algumas perguntas: (1) *Por quê, afinal, os Estados cooperam?*, e, mais especificamente, (2) *Por que os Estados cooperam em questões de defesa?*

Para responder a essas perguntas, precisávamos, então, fazer uma revisão abrangente das teorias de Relações Internacionais sobre os quesitos *cooperação* e *cooperação em defesa*. Para a primeira pergunta, conseguimos chegar a alguns elementos, uma vez que responder por que os Estados cooperam é uma das mais importantes perguntas de pesquisa em RI. Ainda assim, faltava-nos responder à segunda pergunta. Nesse momento, a falta de uma explicação abrangente, que possibilitasse ser aplicada em situações, Estados e regiões diferentes mostrou-se grande. Fomos observando carências importantes tanto dentro do debate teórico quanto dentro das análises empíricas com as quais tivemos contato.

Foi nesse momento, então, que optamos por dar um salto mais alto e desafiador. Não consideramos que construir mais uma teoria limitada, para explicar apenas a região da América do Sul, fosse ser de contribuição significativa para a área. Mais do que isso, mesmo que fosse sólida, a teoria teria baixa capacidade explicativa - tal qual as demais encontradas. Não entenderíamos, de fato, por que é importante a cooperação em defesa e por que os Estados sul-americanos deveriam, ou não, persegui-la. Optamos, então, por construir um modelo teórico que fosse capaz de explicar a cooperação em defesa de forma abrangente e compreensiva. Uma vez construído esse modelo teórico, de capacidade explicativa ampla, teríamos condições de dizer, *caso fosse o interesse de política externa dos países da América do Sul, qual o caminho a seguir para incrementar sua cooperação em defesa*, e, mais até do que isso, *por que deveriam os Estados sul-americanos buscar a cooperação em segurança*.

Para isso, dividimos essa tese em duas grandes seções. Uma de discussão teórica e outra de levantamento empírico de recursos e do *status* da cooperação em defesa na América do Sul. Para tanto, dois capítulos mostraram-se necessários na primeira seção e, na segunda, dois. Na primeira parte, teórica, o Capítulo 1 discorrerá sobre questões mais conceituais. Apresentaremos e diferenciaremos os conceitos de cooperação em segurança, cooperação em defesa,e Nova Diplomacia de Defesa. Esses conceitos são importantes para entendermos as dinâmicas especiais desses tipos de cooperação, em especial com toda a sua pluralidade e complexidade observada no pós-Guerra Fria.

Feita essa apresentação conceitual e descritiva, o Capítulo 2 apresentará como as teorias de Relações Internacionais identificam a cooperação internacional e, mais especificamente, como pode a cooperação em defesaser lida por essas teorias. Entra também nesse primeiro capítulo atualizações teóricas importantes, em especial nas abordagens realistas, ligadas a alianças, alinhamentos e aos tipos e profundidades desses alinhamentos na área de defesa. Apresentaremos, ainda, os limites das teorias tradicionais de Relações Internacionais para explicar, especificamente, o fenômeno da cooperação em defesa.

Mostrados os conceitos e limites teóricos encontrados, o capítulo 3 buscará, então, fazer a construção de um novo modelo teórico que busque explicar o porquê da cooperação em defesa e quais os passos para fazê-la, se esse for o objetivo político dos Estados envolvidos. Faz-se necessário adiantar aqui o motivo da nossa escolha pelo realismo ofensivo como grande teoria para o nosso desenvolvimento. Essa é a corrente das Relações Internacionais onde a cooperação é mais difícil de ser atingida. Explicar os motivos para a cooperação em defesa por outras teorias seria importante, mas não seria tão desafiador quanto pelo caminho do realismo ofensivo. Logrando sucesso em justificar a cooperação - e, mais do que a simples cooperação internacional, a cooperação em defesa, que é muito mais sensível, e, portanto, mais difícil ainda de ser atingida - via realismo ofensivo, teremos não apenas quebrado um paradigma importante a respeito da dificuldade da cooperação internacional, mas também contribuído em grande aspecto para aproximar abordagens por ora divergentes, como é o caso do realismo ofensivo, o institucionalismo neoliberal e o construtivismo.

Feita a descrição teórica, a segunda seção da tese compreenderá uma análise, a partir das variáveis previamente identificadas, da experiência em andamento da cooperação na área de defesa na América do Sul. Buscaremos, nessa seção, trazer elementos explicativos a partir da teoria desenvolvida no capítulo 3, a fim de adquirir capacidade analítica e empírica para a avaliação da dinâmica sul-americana. Para tanto, no capítulo 4, faremos uma categorização da atual polaridade sistêmica global e regional, da América do Sul, a fim de podermos identificar adequadamente sobre qual tipo de pressão sistêmica a região sofre na contemporaneidade, a fim de apontar as expectativas esperadas pela nossa teoria.

O capítulo 5 trará, por sua vez, uma descrição empírica sobre o atual estado da arte da cooperação em defesa na América do Sul. Serão levantadas informações quantitativas e qualitativas que nos auxilie na descriçãodas atuais condições dessa cooperação na nossa região. Veremos, então, se as dinâmicas regionais em andamento têm caminhado em direção ao que espera a teoria e o que é preciso fazer para que a cooperação em defesa na América do Sul atenda aos requisitos da teoria realista ofensiva de cooperação em defesa sob a unipolaridade.

Nosso objetivo, com essa tese, é fazer um trabalho teoricamente orientado e, ao mesmo tempo, inovador, ao trazer novas ferramentas teóricas e empíricas para uma compreensão da América do Sul, de suas instituições internacionais e, mais especificamente, do papel do Brasil em sua região e como a atuação brasileira impacta nos demais países vizinhos. Pretendemos, ao seu fim, explicar as dinâmicas regionais por um viés original, mostrando, teórica e empiricamente, por quê a cooperação em defesa na América do Sul *sobe e desce*[1].

---

[1] O título dessa tese foi inspirado no choro *Sobe e Desce*, composição instrumental para o cavaquinho imortalizada por Waldir Azevedo (1961), cuja partitura ilustra a epígrafe.

1 - A COOPERAÇÃO EM DEFESA: CONCEITOS EM DEBATE

Para o nosso propósito, precisamos entender, em primeiro lugar, o que é a cooperação em defesa para, a seguir, apresentarmos os limites gerais apresentados pelas teorias. Uma pergunta importante, e que deve guiar esse estudo, é: por que cooperar na área de defesa? Afinal de contas, cooperar nessa área significa ficar mais vulnerável em questões militares, o que diminuiria a autonomia e capacidade de manutenção da sobrevivência dos Estados. Esse capítulo discorrerá acerca desse tema, buscando definições conceituais e apresentando o que a literatura aponta de mais significativo nas dinâmicas cooperativas de defesa na atualidade.

1.1 - Cooperação em segurança e cooperação em defesa: compreendendo os conceitos

Historicamente, as alianças militares foram fundamentadas nos imperativos do uso ou ameaça de uso da força, seja para a defesa, dissuasão, compulsão[2] ou intervenção (COTTEY & FORSTER, 2004). Eram guiadas pela *realpolitik* e tinham como intenção manter ou alterar a balança de poder[3]. Esse cenário se modifica com o final da Guerra Fria, trazendo um novo padrão de cooperação que difere do clássico modelo das alianças[4]. Nesse período, dois conceitos, diretamente interligados, por vezespassaram a ser usados como sinônimos: cooperação em segurança e cooperação em defesa. Para entendê-los em sua plenitude, é importante que compreendamos o que cada um deles significa, e quais as implicações de desenvolver uma teoria específica para um ou outro.

Segundo Muthanna (2006), cooperação em segurança cobre todas as formas relacionadas à segurança, indo desde relações bi a multilaterais e envolvendo tanto

[2] Do inglês *compellence*, contrário de dissuasão. Quando se quer fazer com que o ator tome determinada ação. Para discussão aprofundada, ver Schelling (1967, pp: 35-91).

[3] Utilizamos aqui o termo *balança de poder* como tradução do original em inglês *balance of power*, mas não sem reconhecer todas as polêmicas relacionadas ao seu uso. Para o Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha, o correto, em português, é a expressão *balanço* (ou *equilíbrio*) *de poder* (informação verbal). Contudo, sob o nosso ponto de vista, tal expressão não incorporaria todas os sentidos possíveis do termo em inglês, que pode significar, pela definição de Hans Morgenthau, quatro coisas: "- uma política direcionada para um determinado Estado de coisas; - um determinado Estado concreto de coisas; - uma distribuição de poder aproximadamente igual; - qualquer distribuição de poder" (DINIZ, 2007, p. 32). Nesse sentido, utilizamos a expressão *balança de poder*, pois acreditamos que ela representa mais todos os significados desejados, em especial para referir-se à dinâmica da distribuição de poder em determinada região.

[4] Ver discussão mais detalhada na seção 2.1.2.1, sobre o conceito de alinhamento e suas as novas formas no pós-Guerra Fria.

civis quanto militares. Abarca, de acordo com o autor: cooperação político-militar; cooperação civil de segurança; e cooperação de defesa, que inclui os ministérios de defesa e as FFAA dos países envolvidos, cobrindo, diretamente, a questão da cooperação militar.

Como Diretor de Treinamento Estrangeiro dos Quartéis-Generais do Exército da Índia, o então coronel do exército indiano K.A. Muthanna pôde observar de perto a cooperação militar da Índia com outros países. Segundo Muthanna (2006, p. X),

> meramente querer empregar a cooperação de defesa como uma ferramenta de política externa efetiva para se alcançar um ambiente de segurança que seja útil para o desenvolvimento da nação não é o suficiente. Há a necessidade de se formalmente atribuir essa tarefa ao Ministério da Defesa e às forças armadas, criar organizações dedicadas à cooperação de defesa, formular diretrizes políticas com financiamento apropriado e, finalmente, criar um sistema de formulação de decisões e funcionamento que garanta uma otimização efetiva da cooperação de defesa como uma ferramenta de política externa[5].

Muthanna (2006) afirma que as diferentes abordagens que os Estados atualmente dão à defesa internacional e cooperação militar buscam demonstrar a intenção desses países nas relações internacionais, e que tal ambiente pode contribuir não apenas para a criação de um cenário de estabilidade e paz na região desses países, mas também para a manutenção de FFAA e gastos de tamanho adequado ao interesse dos povos em questão. Os numerosos agrupamentos cooperativos, segundo o autor, podem ser globais ou regionais, e, na sua maioria multidimensionais, contribuem para a cooperação em diversos níveis, não apenas no militar. Ele destaca os principais agrupamentos globais como: ONU, G-7, G-77, Movimento dos Não-Alinhados (MNA) e a Organização da Conferência Islâmica (OCI). Dentre as organizações regionais[6], ele aponta - Europa: União Europeia (UE) e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), OTAN e as PfP[7]. Ásia e Ásia-Pacífico:

---

[5] "merely wanting to employ defence cooperation as an effective foreign policy tool to achieve a security environment that was conducive for development of the nation is not enough. There is a need to formally assign this task to the MoD and the armed forces, to create dedicated organisations for defence cooperation, formulate policy guidelines with appropriate funding and, finally, create a system of decision-making and functioning to ensure effective optimisation of defence cooperation as a tool of foreign policy". Tradução nossa.

[6] Não há menção a qualquer organização no continente americano. Como destaque nosso, daquelas organizações que possam ter impacto no processo sul-americano, podemos mencionar a OEA, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Comunidade Andina de Nações (CAN), que já existiam à época da publicação de Muthanna. Após essa data, o destaque fica por conta da Unasul e do seu Conselho de Defesa Sul-Americano, cujo caráter é mais voltado para as questões de cooperação na área de defesa e segurança regional.

[7] Sigla do original em inglês *Partnerships for Peace*.

Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), os Cinco Acordos de Força de Defesa (FPDA), a Organização para Cooperação de Shangai (OCS), Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC), Conferência sobre Interação e Construção de Medidas de Confiança na Ásia (CICA), Bangladesh, Índia, Myanmar, Sri Lanka, Tailândia - Cooperação Econômica (BIMST-EC), Associação para a Cooperação Regional dos Países da Orla do Oceano Índico (IOR-ARC), Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC). África: União Africana (UA) e a Força de Alerta Africana (ASF), Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) e seu braço militar Grupo de Monitoramento da ECOWAS (ECOMOG), Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). Região do Golfo: Conselho de Cooperação do Golfo. Caribe: Comunidade do Caribe (CARICOM).

Especificamente abordando aqueles arranjos pensados para a cooperação militar e de defesa, Muthanna (2006) diz que tais arranjos devem ter salvaguardas tais que não prejudiquem a capacidade de defesa de um país, uma vez que fatores elementares para a vitória na guerra são a surpresa e o engano. Logo, ele afirma que qualquer relacionamento militar e de defesa deve obedecer às seguintes demandas:

> - que ele garanta e aumente a segurança nacional externa e internamente.
> - que ele aumente os recursos próprios de defesa e militares.
> - que não prejudique os próprios interesses de segurança nacional ou a capacidade dos militares de agirem sozinhos, se necessário.
> - que seja relacionado aos recursos que são demandados para a realização dos objetivos e iniciativas de qualquer aliança/arranjo/acordo que a nação seja membro/signatária.
> - que seja compatível com vínculos de outros arranjos cooperativos ou alianças, se houver, e que não ameace tais vínculos[8] (MUTHANNA, 2006, p. 12).

Se, repetindo a fala de Sun Tzu, a melhor forma de defesa é dar fim às ameaças correntes e futuras sem fazer uso da guerra enquanto se mantém os recursos necessários para fazer uso dela, caso seja preciso, a cooperação militar internacional, usada como elemento de política externa, pode contribuir para promover tais objetivos de segurança e estratégicos do Estado. (MUTHANNA, 2006).

[8] "- It ensures and enhances external and internal national security. § - It enhances own defence and military capability. § - It does not prejudice own national security interests or the capacity of the military to act alone, if required. § - It relates to the capabilities that are required for the implementation of goals and initiatives of any alliance/arrangement/agreement that the nation is a member/signatory of. § - It is compatible with links with other cooperative arrangements or alliances, if any, and does not threaten these links". Tradução nossa.

Faz-se importante também salientar que o impacto da cooperação militar não é o mesmo em cada uma das forças. Moroney *et al* (2007 e 2009) apresentam especificamente o impacto para o exército e a força aérea dos Estados Unidos na cooperação com forças de outros países. Além da identificação dos caminhos institucionais seguidos nos EUA, eles procuram apresentar medidas que melhorem a cooperação de cada uma das forças, mostrando os benefícios tanto para os EUA quanto para o país com o qual se coopera. Trata-se de dois exemplos bons de como se mostrar os benefícios da cooperação não apenas no conceito geral, mas também em exercícios conjuntos específicos de cada uma das forças.

1.1.1 - *A Nova Diplomacia de Defesa*

Cottey e Forster (2004) vão chamar o padrão de cooperação militar surgido no pós-Guerra Fria de *nova diplomacia de defesa*. O conceito, trazido em um *Adelphi Paper*[9], além de bem detalhado, busca traçar um panorama do tipo de relacionamento militar observado nesse período. O que difere a nova diplomacia de defesa do antigo modelo de alianças baseadas na *realpolitik* é que a nova diplomacia de defesa é orientada para a cooperação militar de forças armadas em tempos de paz, como uma ferramenta de política externa e de segurança. Exemplos desse novo modelo são as operações de paz da ONU e de outros organismos multilaterais, que explodiram em quantidade a partir dos anos 1990; as Parcerias para a Paz da OTAN (PfP); e a cooperação em tempos de paz entre Estados, em especial os europeus, em questões relativas às políticas de segurança e defesa e às relações democráticas entre civis e militares.

Ainda que baseada em alianças fixas ou coalizões *ad hoc*, a cooperação internacional de FFAA é e continuará sendo no futuro próximo uma das características principais de todas as operações militares (RUSH & EPLEY, 2005). Mais do que isso, pode ser identificada como um elemento essencial para o atual modelo de prevenção de conflitos, ao servir como instrumento de construção de confiança entre inimigos ou potenciais inimigos e de aprofundamento da cooperação em outros temas para países

[9] Os Adelphi Paper são a principal publicação em termos de pesquisa acadêmica original sobre tema relativo à política de*The International Institute for Strategic Studies* (IISS), instituto que publica, dentre outros, a série *The Military Balance*, sempre relacionados à área dos estudos estratégicos e de segurança e defesa internacional. Outrora no formato de monografias longas, agora os *Adelphi Papers* são publicados como pequenos livros. Entendemos que a longa exposição de uma única obra é, por vezes, cansativa ao leitor. Contudo, devido à riqueza conceitual e importância para a nossa proposta de construção de um novo modelo teórico, torna-se importante o detalhamento da obra de Cottey e Forster (2004). Logo, as páginas a seguir serão, em larga medida, uma síntese do livro.

aliados (COTTEY & FORSTER, 2004). Além disso, a cooperação militar favorece o engajamento com um dos cinco elementos fundamentais do Estado, sua defesa[10].

Convivendo com o antigo conceito das atividades militares, a nova diplomacia de defesa engloba atividades antes tidas como cooperação ou assistência militar, como: contato bi e multilateral entre oficiais de alta patente e agentes civis de defesa; designação de oficiais de defesa para outros países; acordos bilaterais de cooperação em defesa; treinamento estrangeiro civil e militar em defesa; provisão de conhecimento e aconselhamento no controle democrático das FFAA, administração de defesa e áreas técnicas militares; contatos e intercâmbio de unidades e militares; colocação de civis ou militares nas forças armadas ou ministérios de defesa de parceiros; emprego de times de treinamento; provisão de equipamentos militares ou de socorro; e exercícios bi ou multilaterais para fins de treinamento. (COTTEY & FORSTER, 2004)

Segundo os autores, para além do contrabalanceamento, os novos usos da cooperação militar são feitos para: (1) o engajamento estratégico, usando a assistência militar com antigos ou potenciais inimigos; (2) espalhar a democracia, como forma das democracias ocidentais favorecerem o controle democrático das FFAA, em oposição à antiga cooperação com ditaduras; e (3) desenvolver capacidades em operações de paz e de imposição da paz. Naturalmente, a nova diplomacia de defesa coexiste com a antiga, reforçada após os atentados terroristas de 2001, e há choques entre as duas, já que os atentados terroristas em solo estadunidense teriam provocado na potência unipolar um retorno à lógica tradicional das alianças. Ainda assim, em especial no que diz respeito à América do Sul, a Guerra contra as Drogas, já em curso, a Guerra ao Terror, que surgiu no imediato pós-atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, e a promoção das relações democráticas entre civis e militares são fortemente responsáveis por um movimento da nova diplomacia de defesa dos Estados Unidos para com os países da região, ponto também apontado por Muthanna (2006).

O engajamento estratégico, primeira característica da nova diplomacia de defesa, é apontado como um fenômeno típico dessa nova estratégia por buscar a cooperação militar com oponentes antigos ou potenciais, a fim de prevenir conflitos – ou seja,

[10]Os outros quatro são o elemento político ou governamental, o econômico, o cultural e o intelectual (MUTHANNA, 2006).

enfatizando o seu caráter de ferramenta de prevenção. Nesse sentido, pode ter vários usos. Pode servir como: instrumento primário de política, mostrando boa vontade e comprometimento para criação de uma confiança mútua; instrumento para introduzir transparência em questões de defesa, em especial na posse de recursos[11] e intenções; instrumento de construção ou reforço de interesses mútuos; instrumento de mudança das mentalidades das forças militares parceiras; instrumento de apoio específico a reformas de defesa nos parceiros; ou como instrumento de incentivo para a cooperação em outras áreas. Ainda assim, há alguns problemas, segundo Cottey e Forster (2004), provenientes do uso da cooperação militar como instrumento de confiança. Um deles está na própria concepção da causa dos conflitos interestatais: se eles são fruto de incertezas mútuas, então a cooperação militar pode ser efetiva. Se são frutos de diferenças políticas reais e substantivas, então seu uso para melhorar as relações políticas deverá ser limitado. Esse último é o caso, por exemplo, das relações dos Estados Unidos com a Rússia e a China. Ademais, ainda que contatos militares ajudem a aumentar a transparência, a própria natureza militar faz com que os tomadores de decisão de defesa ainda tenham que se preparar para o pior. Afinal, se não o fazem, o risco de sua sobrevivência como unidade política fica exponencialmente maior.

Outro ponto levantado pelos autores é quanto à condicionalidade dos acordos de cooperação – quanto mais longevos os planos cooperativos, mais a tendência é que o engajamento estratégico sirva para consolidar a relação estabelecida no campo militar em outras áreas. Há três dilemas de condicionalidades que precisam ser apresentados, ainda que não possam ser definitivamente resolvidos: (1) Até onde vai a reciprocidade? Medidas unilaterais para construir a confiança podem ser úteis para reafirmá-la ou construí-la com potenciais oponentes – o problema é que é difícil de ser mantida e justificada domesticamente. A reciprocidade é especialmente importante se o processo de diplomacia de defesa é visto como um instrumento mútuo. (2) Até que ponto a cooperação na diplomacia de defesa deve ser atrelada à democracia e direitos humanos? Se o objetivo é primariamente prevenir conflitos, então o atrelamento não deve ser necessariamente feito. Além do mais, o engajamento estratégico pode, em longo prazo, atender mais a esses objetivos do que com sanções

[11] Termo original *capability*. Traduzido aqui como *recurso*, por entendermos que em português expressa melhor o significado do termo em inglês e para não confundí-lo com o vocábulo *capacity*, esse sim traduzido como *capacidade*.

de curto prazo. O problema é que a diplomacia de defesa com regimes autoritários pode criar ou reforçar uma legitimidade interna outrora não fortalecida. (3) Até que ponto a cooperação de defesa desejada deve ser ligada ao comportamento do aliado em outras questões, como conflitos regionais ou esforços para conter a proliferação de armas de destruição em massa? Isso dependerá da importância relativa dos objetivos envolvidos entre as partes.

Para testar o engajamento estratégico, Cottey e Forster (2004) analisam o caso da relação dos Estados Unidos com a Rússia – antigo inimigo – e com a China – inimigo em potencial. A diplomacia de defesa é vista, em ambos os casos, como fatores importantes das relações bilaterais, ainda que não capazes de diminuir visões opostas existentes entre as partes. Esses casos sugerem que, ainda que capaz de reduzir mal-entendidos e desconfianças, a diplomacia de defesa não é suficiente quando há diferenças políticas substantivas. Em extremos, a diplomacia de defesa como forma de prevenir conflitos é ou desnecessária quando os Estados têm relações já pacíficas, ou improvável de ser obtida ou fadada ao fracasso em caso de forte hostilidade ou conflito. Seu sucesso está calcado parcialmente em: uma compatibilidade de valores políticos domésticos; uma visão de décadas de longo prazo, com destaque para mudanças de geração de atores que participaram de processos cooperativos; uso de instrumentos multilaterais, a fim de encorajá-la e legitimá-la; apoio doméstico; e ser vista como uma parte, dentre diversas outras estratégias, para prevenir conflitos entre adversários antigos e potenciais.

Sobre a promoção das relações civis e militares, a segunda característica apontada pelos autores para a diplomacia de defesa, eles afirmam ter sido intensificada após 1990 devido a três questões. Primeiramente, a chamada terceira via de democratização aumentou significativamente o número de democracias no mundo, que, invariavelmente, experimentaram dificuldades no controle civil sobre os militares. Em segundo lugar, a democracia se tornou um elemento importante de muitos processos pós-conflito após os anos 1980. Por fim, o cabo da Guerra Fria fez com que os governos ocidentais tendessem menos a apoiar autocracias, forçando o apoio à democracia na agenda política. Além disso, a tese da paz democrática que democracias não entram em guerra entre si favoreceu o ponto do aumento das democracias ser também fator estabilizante para a segurança internacional (OWEN,

1994 e RISSE, 1995). Contudo, o apoio ocidental à democracia tem diversos dilemas e problemas. O mais importante, segundo Cottey e Forster (2004), é que tal apoio continua inconsistente, sendo constrangido por outros interesses em conflito, o que é refletido na diplomacia de defesa e traz diversos efeitos negativos: (1) a cooperação do ocidente com governos autoritários faz os primeiros parecerem hipócritas; (2) há a possibilidade do surgimento de sentimentos antiocidentais e da geração de ambientes que levem à queda do regime apoiado; (3) objetivos competitivos da diplomacia de defesa podem prejudicar uns aos outros de forma direta: a cooperação militar contra drogas ou terrorismo pode favorecer essas questões a tal ponto que possa diminuir as possibilidades das relações ligadas às questões de democratização das relações civis-militares. Em alguns casos, como Turquia, Paquistão ou Estados do Golfo Pérsico, a ênfase na relação militar, ao longo do tempo, não levou a democratizações internas, ao contrário, serviu para reforçar o poder político das forças armadas desses países. Ou seja, o uso da diplomacia de defesa para promover as relações civis-militares é altamente dependente do contexto.

Os autores apontam cinco áreas onde a diplomacia de defesa pode ajudar a promover a democratização das relações civis-militares: no controle político civil sobre os militares, no controle político civil democrático sobre a política de defesa, na supervisão parlamentar ou legislativa, no emprego da lei, direitos humanos e justiça e no engajamento da sociedade civil. Nas suas palavras,

> A diplomacia de defesa externa pode prover apoio político para reformadores, oferecer modelos de boa prática, propor aconselhamento e apoio material em relação a aspectos técnicos de reformas, prover treinamento para pessoal civil e militar e promover uma socialização mais ampla em normas democráticas[12] (*idem*, p. 34).

A fim de testar esse segundo ponto, os autores fazem dois estudos de caso: da OTAN, PfP e a democracia; e da relação dos EUA com a América do Sul. No primeiro caso, vê-se que, quanto maior a institucionalização, maior as demandas sobre a regra democrática e o controle civil dos militares. Ignoradas na maioria das vezes nas PfP, com destaque para muitas das parcerias militares pós ataques terroristas de 2001, as medidas são essenciais quando se tratam de uma candidatura para a OTAN. Ainda assim, o tema teve mais força nos anos 1990 do que hoje em dia. E, diferentemente da

[12] "External defence diplomacy can provide political support for reformers, offer models of good practice, tender advice and material support in relation to technical aspects of reforms, provide training for military and civilian personnel, and promote a broader socialisation in democratic norms". Tradução nossa.

América do Sul, a vontade existente no Leste Europeu de se aproximar do Ocidente fez com que as demandas por democratização interna fossem maiores. Pela proximidade com os EUA e o longo histórico de intervencionismo estadunidense, a região sul-americana não teve um ambiente tão propício quanto o do leste europeu após o fim da União Soviética, sendo o tema subordinado a outras agendas, como a econômica ou de segurança. Os autores enfatizam o papel da guerra contra as drogas e contra o terrorismo nessa subordinação. Contudo, enfatizam o caráter multilateral surgido, em especial na Organização dos Estados Americanos (OEA), e que outras áreas da diplomacia de defesa poderiam, em longo prazo, contribuir para a democratização das FFAA na região. Ainda assim, chegam a algumas conclusões sobre o uso da diplomacia de defesa para promover a democratização das relações civis-militares: (1) mesmo em áreas já democratizadas ou em processo de, há tensões; (2) é fortemente dependente do regime com o qual se lida e de um ambiente político e estratégico mais amplo; (3) regimes autoritários são mais resistentes à influência externa e Estados que estão reformando, começando ou tentando consolidar democracias são bem mais receptivos; (4) depende fortemente das circunstâncias locais históricas, políticas e estratégicas; (5) existe o problema do caráter militar-militar das cooperações subjugar outros fatores importantes, como a supervisão parlamentar e o engajamento da sociedade civil em questões de defesa; (6) a *guerra contra o terror* criou situações onde a diplomacia de defesa está sendo usada para apoiar a democratização das relações civis-militares e, ainda que tenha gerado cooperação com países autoritários, o impacto em longo-prazo ainda é desconhecido.

O terceiro ponto colocado por Cottey e Forster (2004) como característico da diplomacia de defesa após 1990, a melhora dos recursos regionais para operações de paz, começa com uma observação importante, que as democracias ocidentais com as maiores capacidades de atuação tornaram-se relutantes em enviar tropas a intervenções humanitárias onde seus interesses nacionais não estivessem diretamente em questão, o que levou a uma pressão maior para o envolvimento de organizações regionais e países não-ocidentais contribuírem para operações de paz (PKO). Ainda que ajudar a melhorar as forças armadas dos aliados seja uma característica já da antiga diplomacia de defesa, a característica principal da nova diplomacia de defesa é que essa ajuda não é direcionada a inimigos externos comuns, mas a um contexto maior onde as operações de paz são vistas como forma de promover a cooperação

regional, a construção da confiança e a promoção da democracia, da boa governança e dos direitos humanos.

Cottey e Forster (2004) analisam então a relação da União Europeia e da OTAN, na melhora dos recursos de PKO na região Euro-Atlântica, e as Soluções Africanas para problemas Africanos, na construção de uma capacidade regional para operações de paz. Ainda que a melhora dos recursos para a contribuição para PKO tenha sido um dos programas da PfP, sendo também ligada à necessidade de atuar em operações de paz como pré-requisito a uma candidatura à OTAN, os autores observam que houve uma melhora significativa, mas não dramática, na habilidade da Europa Central e Oriental de contribuir para PKO. Ainda assim, a melhora observada foi fruto direto da diplomacia de defesa ocidental. Segundo eles, o processo é demorado, mas a demanda contínua por operações de paz e a baixa probabilidade de ameaças territoriais direcionará a construção de recursos desses países para a projeção de poder em PKO pelos países europeus.

O caso africano já é diferente. Ainda que a cooperação para a melhora dos recursos para contribuição em PKO, em conjunto com o interesse ocidental em promover as relações civis militares, o respeito aos direitos humanos e a administração responsável da defesa, sejam características da nova diplomacia de defesa ocidental para com a região, o impacto observado foi limitado. As razões são diversas: (1) a visão de soluções africanas para problemas africanos é fortemente problemática, e a desconfiança africana contínua frente aos reais motivos do ocidente não será facilmente superada; (2) há uma grande distância entre os recursos necessários para missões de paz efetivas e as realidades de grande parte dos países africanos; (3) tanto africanos quanto as potências ocidentais são relutantes em tratar a questão da imposição da paz. Logo, a melhora dos recursos para contribuição em PKO na África não apenas é um processo vagaroso, como de longo-prazo e dependente de relações políticas mais amplas, devendo ser vista como apenas uma parte, e não a principal, do desafio maior de democratização e de construção do Estado na África.

Concluem os autores, então, que os principais problemas das operações de paz na diplomacia de defesa são que países pequenos e médios podem apenas fazer contribuições limitadas, que são altamente dependentes do ambiente estratégico e político mais amplos e que, fora da região europeia e da OTAN, as organizações

regionais não têm um papel central nesse quesito. Os autores sugerem que países maiores poderiam ser encorajados a contribuírem mais, talvez aliando tais contribuições à reforma do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) e eventuais assentos permanentes, e que o modelo das PfP e OTAN pode ser expandido para outras regiões além da Europa. O envolvimento em PKO é visto como elemento que pode trazer a um maior consenso em questões sensíveis da imposição da paz e de intervenções, assim como na construção de relações cooperativas entre os envolvidos.

Observadas as características principais da nova diplomacia de defesa, Cottey e Forster (2004) observam então quatro padrões de cooperação: (1) a diplomacia de defesa entre as democracias estabelecidas, dentro da OTAN, e nas alianças dos EUA com Austrália, Coréia do Sul, Nova Zelândia e Japão é ancorada em valores e ameaças comuns; (2) a relação das democracias ocidentais com aliados de conveniência é baseada em interesses estratégicos limitados, mas comuns; (3) apoio a Estados sofrendo grandes mudanças internas, em especial provenientes de democratização ou construção do Estado após conflitos; (4) engajamento estratégico com inimigos antigos ou potenciais. Observa-se também padrões regionais distintos, haja vista que na Europa e na OTAN os objetivos da diplomacia de defesa são compatíveis e mutuamente reforçadores, enquanto em outras regiões a mudança da antiga para a nova diplomacia de defesa é mais clara, bem menos abrangente e o contexto estratégico menos ameno.

A opção pela diplomacia de defesa, de acordo com Cottey e Forster (2004), envolve também dilemas, mudanças de política e trocas para os governos ocidentais, questões de divisão internacional de responsabilidades, cooperação e divisão do trabalho. Reafirmando o argumento da Paz Democrática de alguma maneira, os autores afirmam que

> [n]a medida que a diplomacia de defesa pode contribuir para o desenvolvimento de relações cooperativas com inimigos em potencial, tais como Rússia e China, ajudar a prevenir conflitos em diversas regiões do mundo, promover as relações democráticas civis-militares e melhorar os recursos de operações de paz de outros Estados, ela contribui de uma maneira muito direta para a segurança internacional[13] (*idem*, p. 74).

---

[13]"To the extent that defence diplomacy can contribute to the development of cooperative relations with potential enemies such as Russia and China, help to prevent conflicts in various regions of the world, promote democratic civil-military relations and enhance other states' peacekeeping capabilities, it contributes in a very direct way to international security". Tradução nossa.

Há que se ter paciência e insistir na diplomacia de defesa mesmo quando haja resultados em contrário, pois ela não produz efeitos da noite para o dia. As principais tensões a continuar na agenda dizem respeito à democracia e direitos humanos e não serão facilmente resolvidas. De acordo com os autores, (1) há tensão em se promover democracia e direitos humanos e perseguir interesses estratégicos e econômicos mais específicos, pois que os últimos levam ao apoio eventual de autocracias; e (2) há tensão na lógica do engajamento e na lógica da condicionalidade, uma vez que a última condiciona a cooperação à democracia e a primeira afirma que a cooperação deve ser buscada a fim de incentivar reformas nos aliados.

Ainda que traga um bom novo arcabouço conceitual para a análise das cooperações militares no pós-Guerra Fria, anova diplomacia de defesa,tal qual apresentada por Cottey e Forster (2004) mostra-se limitada, por uma razão simples: é pensada exclusivamente para o modelo de cooperação militar capitaneado pelos Estados Unidos e seus aliados. Ainda que elementos como o do engajamento estratégico possam ser percebidos em outras regiões, demandas como o imperativo da democracia e o respeito aos direitos humanos não estão necessariamente presentes fora do que os autores chamam de *democracias estabelecidas*. Rússia e China, por exemplo, têm-se engajado na Operação para Cooperação de Shangai e não levam esses pontos em consideração, tampouco o treinamento conjunto para PKO (TSAI, 2003), o que faz a abordagem desenvolvida em torno da nova diplomacia de defesa pouco útil fora do contexto para o qual foi pensada. Além desse problema, a mistura de variáveis domésticas e variáveis sistêmicas deixa o modelo difícil de ser replicado - problema característico das abordagens reducionistas, segundo Waltz (1979). Um último problema da abordagem da nova diplomacia de defesa é que ela não é, em si mesma, uma teoria - nem se propõe a ser. Trata-se de um modelo explicativo desenvolvido para descrever o tipo de relacionamento entre os EUA e seus aliados no pós-Guerra Fria, conforme dito acima. Ou seja, não nos é suficiente como arcabouço teórico para compreender as dinâmicas cooperativas na América do Sul.

Outras abordagens, bem menos descritivas conceitualmente mas igualmente explicativas, seguem linhas parecidas. Lansford (2000) descreve o que ele chama de *regime de segurança da Europa ocidental* como originário a partir da aliança balanceadora à ameaça nazista, que se desenvolveu para uma coalizão e, por fim,

culminou em um sistema de segurança coletiva. O autor traça as origens e elenca os desenvolvimentos institucionais que tal regime experimentou, à luz das teorias institucionalistas neoliberais e sua discussão de regimes, enfatizando o papel dos EUA como balizador desse processo. Sua abordagem, contudo, não traz também elementos mais específicos para a compreensão da cooperação em defesa, devido à sua preocupação em entender a formação e a continuidade do regime europeu. Sua obra, ainda que relevante para explicar a integração europeia a partir de um regime de segurança, é insuficiente para explicar o fenômeno mais amplo da cooperação em defesa, e, por ser descritivo do modelo europeu unicamente, não pode ser replicada na América do Sul ou em outra região.

Tsai (2003) não difere muito dessa metodologia, ainda que seu foco explicativo seja para entender uma mudança paradigmática no relacionamento militar entre China e Rússia a partir do colapso soviético. Ainda que ambos os países utilizem-se de uma expressão cunhada pelos estadunidenses para sua relação com a Rússia, sua parceria estratégia no pós-Guerra Fria é bastante diferente daquela descrita por Cottey e Forster (2004). A descrição desse relacionamento feita por Tsai (2003) vai desde o século XVII até a contemporaneidade. Sua hipótese inicial, que China e Rússia teriam deixado de ser adversários para se tornarem parceiros, contudo, acaba sendo deixada de lado. Há ainda contradições geopolíticas e de segurança nos interesses de ambos, fazendo com que ameaças uma ao território do outra e objetivo da China de agir como uma grande potência militar continue atuando como foco de tensão para esse relacionamento, mesmo havendo relações notáveis como transferências de armamentos e cooperação técnica militar. É uma obra primorosa em sua descrição, mas não consegue explicar, de modo mais amplo, se há incentivos ou não para uma cooperação em defesa entre os países, e, mais do que isso, se tal cooperação seria benéfica e por quê.

Na ausência de uma teoria específica para explicar por quê os Estados deveriam se engajar em uma cooperação na área de defesa e o que deveriam fazer, caso esse seja o objetivo político, para consolidar tal cooperação, voltamo-nos para teorias mais amplas. A seção seguinte busca, a partir das teorias gerais de Relações Internacionais, tentar entender como a cooperação em defesa pode ser explicada.

2 - A EXPLICAÇÃO DA COOPERAÇÃO PELAS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A cooperação internacional é, por certo, um dos temas mais explorados nas Relações Internacionais. Parte significativa da produção acadêmica acerca da cooperação internacional se deu ao longo dos anos 1980 e 1990. Segundo Milner (1992), esse esforço acadêmico se dá, em especial, devido à busca dos Estados em organizar suas cooperações nas áreas de segurança e economia a partir do início da década de 1970. A literatura na área contribuiu tanto para o esforço teórico quanto para o normativo, guiando os processos de integração que se seguiram desde então.

2.1- A cooperação segundo as teorias realistas

A visão neorrealista sobre cooperação internacional[14] parte de um princípio geral estabelecido por Waltz (1979), que diz que o sistema internacional anárquico limita a cooperação entre os Estados devido à preocupação com os ganhos relativos e com a autoajuda. A especialização, sob um ambiente hierárquico, favorece a integração, uma vez que as unidades são diferenciadas, e sua interação, regida por um ator soberano, capaz de punir e garantir a sobrevivência dessas unidades, pode pautar-se pelo princípio da segurança como dada. Tal feito não acontece em um sistema anárquico pelas duas razões acima expostas: (1) os ganhos relativos regem a preocupação máxima dos Estados e (2) a autoajuda, ou seja, a não dependência de outros Estados devido à especialização, orienta o seu comportamento. Segundo Waltz (1979, p. 105),

> [q]uando colocados na possibilidade de cooperarem por ganho mútuo, os Estados que se sentem inseguros devem se perguntar como o ganho será dividido. Eles são compelidos a se perguntarem não "Ganharemos os dois?", mas "Quem ganhará mais?". Se um ganho esperado é para ser dividido, digamos, na razão de dois para um, um Estado pode usar seu ganho desproporcional para implementar uma política voltada para prejudicar ou destruir o outro. (...) Em qualquer sistema de autoajuda, as

[14] Do contrário do observado nas teorias institucionalistas, não há uma definição comum aos realistas do que é cooperação internacional. Uma definição que nos parece atender às linhas neorrealistas é a usada por Grieco (1990), que define cooperação internacional como o ajuste voluntário das políticas dos Estados para que possam superar as suas diferenças e atingirem ganhos benéficos mútuos. Segundo o autor, três elementos são chave para a cooperação: (1) deve envolver fatores que incitem os atores a se engajarem voluntariamente, com a opção de não ingressarem ou abortarem do acordo cooperativo quando desejarem; (2) a existência de fins compatíveis ou comuns para os quais os atores se comprometem a cooperar a respeito; (3) que a interação se dê em longo prazo, tipicamente associados, de diferentes níveis e formas, com o estabelecimento e operacionalização de um regime internacional para a área onde ações conjuntas são tomadas.

> unidades se preocupam com a sua sobrevivência, e a preocupação condiciona o seu comportamento.[15]

Na visão neorrealista, portanto, a estrutura do sistema incentivará ou não a cooperação. As pressões estruturais só são alteradas pelas mudanças estruturais.

Mearsheimer (2001. p. 51) afirma que "Estadospodem cooperar, apesar da cooperação ser às vezes difícil de ser atingida e sempre difícil de ser sustentada"[16]. Para ele, os maiores inibidores da cooperação são a preocupação com os ganhos relativos e com a trapaça. Contudo, o autor reconhece que, em um mundo realista, Estados cooperam, e a razão para isso é a própria balança de poder, quando os Estados formam alianças balanceadoras contra inimigos comuns. Todavia, Mearsheimer (*idem*, p. 53) afirma que "nenhum grau de cooperação pode eliminar a lógica dominante da competição por segurança".

De acordo com o realismo ofensivo, a segurança mútua ou não é buscada pelos Estados ou não é possível de ser alcançada devido a algum Estado poder fazer uso da guerra para se expandir ou, ainda, ter requisitos para sua segurança que sejam incompatíveis com os requisitos dos demais países (JERVIS, 1999). Schweller (1994) afirma que Estados que buscam sua segurança não vão entrar em conflitos desnecessários, eles saberão diferenciar as intenções uns dos outros e mobilizarem-se suficientemente rápido caso algum deles se torne ameaçador, o que justificaria o comportamento ofensivo.

Neste cenário, para os realistas ofensivos, que veem a cooperação como na matriz do dilema do prisioneiro, cooperar somente é uma opção melhor do que a defecção de ambos os lados[17] (JERVIS, 1999). Segundo o mesmo autor (*idem*, p. 51), descrevendo a expectativa da cooperação para os realistas ofensivos,

---

[15]"When faced with the possibility of cooperation for mutual gain, states that feel insecure must ask how the gain will be divided. They are compelled to ask not "Will both of us gain? but "Who will gain more?" If an expected gain is to be divided, say, in the ratio of two to one, one state may use its disproportionate gain to implement a policy intended to damage or destroy the other. (...) In any self-help system, units worry about their survival, and the worry conditions their behavior". Tradução nossa.

[16] "States can cooperate, although cooperation is sometimes difficult to achieve and always difficult to sustain". Tradução nossa.

[17] Essa perspectiva não é partilhada pelos realistas defensivos. Para eles, cooperar ou não dependerá do tipo de situação e do interesse do outro Estado. Lidando com um agressor, as expectativas serão semelhantes à do realismo ofensivo. Já em situações onde impera o dilema da segurança, ambos os lados podem tentar modificar suas preferências sobre as estratégias, nos moldes da cooperação sob a anarquia. (JERVIS, 1999)

> Agressores podem ser dissuadidos ou derrotados, mas, dado que o dilema da segurança é irrelevante ou intratável, informações adicionais não podem levar a mudanças na redução de conflitos na preferência sobre estratégias. Ademais, mudanças nas preferências sobre resultados podem ser fora de alcance se todos os Estados buscam dominar. Alterar os incentivos que os Estados se defrontam pode ser efetivo, mas isso beneficiará apenas um lado. Apesar de mudanças no poder relativo direcionarem muito da política internacional, elas também alteram o que cada Estado ganha e não trazem benefícios mútuos. Alterar os custos da guerra pode reduzir os conflitos violentos, mas raramente a cooperação pode ser aumentada pela mudança de crenças e informações sobre o outro ou o mundo[18].

Jervis (1978) aponta que a cooperação internacional tem alguns complicadores a mais além do dilema rosseauniano da caça ao cervo[19]. Segundo ele: (1) as potências compromissadas com o *status-quo* podem, em algum momento, ficarem insatisfeitas com ele, ameaçando aqueles protegidos pela manutenção da ordem vigente; (2) como não há autoridade internacional que garanta o acesso a recursos fundamentais em momentos de privação, como em guerras, mesmo países satisfeitos com o *status*-quo podem ser levados a se expandirem para garantir o acesso a tais recursos; (3) o dilema da segurança faz com que a busca da segurança de um Estado diminua a segurança de outros.

Mesmo com essas dificuldades, Jervis (1978) também reconhece, a cooperação acontece. Visto pelas matrizes da teoria dos jogos[20], as chances que ambos os jogadores optem pelo quadrante de cooperação mútua serão aumentadas se: (1) qualquer coisa que aumente o incentivo para cooperar, pelo incremento dos ganhos da cooperação mútua e/ou da diminuição dos custos caso um ator coopere e o outro não; (2) qualquer coisa que diminua os incentivos para a defecção pela diminuição dos

[18]"Offensive realists see much less room for increasing cooperation. Aggressors may be deterred or defeated, but given that the security dilemma is irrelevant or intractable, additional information cannot lead to conflict-reducing changes in preference over strategies. Furthermore, changes in preferences over outcomes may be out of reach if all states seek to dominate. Altering the incentives states face may be effective, but this will benefit one side only. Although changes in relative power drive much of international politics, they too alter what each state gains and do not bring mutual benefit. Increasing the costs of war may reduce violent conflict, but rarely can cooperation be increased by changing beliefs and information about the other or the world". Tradução nossa.

[19] No exemplo de Rousseau, os primeiros homens caçadores tinham a opção de cooperar e, juntos, caçarem um cervo para que todos pudessem se alimentar. Contudo, se algum abandonasse a cooperação e decidisse caçar um coelho, o restante do grupo ficaria sem alimento. Logo, em um ambiente anárquico, os caçadores só teriam incentivo para cooperar se tivessem a certeza que os demais também cooperariam. Mas, na impossibilidade de tal certeza, teriam incentivo para buscar o coelho, abandonando a cooperação. (WALTZ, 1959).

[20] Jervis (1978) analisa a Caça ao Cervo e o Dilema do Prisioneiro. Ainda que a possibilidade de cooperação do segundo jogo seja menor do que do primeiro, sem uma opção que seja a melhor para ambos os jogadores, isso acontece quando o jogo é jogado apenas uma vez. Sendo repetido indefinidamente, é de interesse de todos os jogadores criar constrangimentos para a defecção, estando eles próprios prones a fazê-lo para que tenham a garantia que os demais também o farão.

ganhos de trapacear e/ou aumento dos custos da não-cooperação; e (3) qualquer coisa que aumente as expectativas que o outro ator irá cooperar.

A grande preocupação é o medo da defecção do outro. Contudo,

> [q]uando os custos de CD[21] são toleráveis, não apenas a segurança é mais fácil de ser alcançada, mas [...] o relativamente baixo nível de armas e a política externa relativamente passiva que uma potência *status*-quo poderá adotar serão menos suscetíveis de ameaçar os outros[22]. (JERVIS, 1978, p. 172)

A melhor situação para a cooperação, segundo o autor, é quando é mais fácil para os Estados se defenderem do que atacarem os outros, ou quando há a dissuasão mútua pela impossibilidade de ambos os lados de se defenderem. De qualquer modo, as decisões são tomadas baseadas em termos subjetivos de percepções de segurança, que variam em termos do quanto de segurança os atores desejam e do grau de percepção de uma ameaça. Duas variáveis são essenciais para isso: se o tipo de armas de um Estado favorece a defesa ou o ataque e se posturas ofensivas podem ser distinguidas de defensivas. Combinadas as variáveis, leva a quatro mundos possíveis: (1) vantagem do ataque e posturas não distinguíveis. Esse é o cenário mais perigoso e menos cooperativo. (2) Vantagem da defesa, mas posturas não distinguíveis. Aqui, há a presença do dilema da segurança, mas requisitos de segurança podem ser compatíveis. (3) Vantagem do ataque, com as posturas distinguíveis. Não há dilema da segurança, mas existe a possibilidade da agressão. (4) Vantagem da defesa e posturas distinguíveis. Esse é o mais estável dos mundos, não há o dilema da segurança, e há a maior possibilidade da cooperação existir. (JERVIS, 1978).

2.1.1 - A década de 1990 e o debate entre neorrealistas e neoinstitucionalistas[23]

Uma discussão marcante na escola neorrealista, na década de 1990, é o diálogo com a teoria institucionalista acerca das condições para a cooperação e do valor das instituições internacionais. Grieco (1990) é um desses autores, que, pela ótica neorrealista, desenvolve um importante trabalho acerca das condições para a cooperação. Segundo ele, (1) devido aos Estados se preocuparem com a sua

---

[21] O quadrante na teoria dos jogos que indica a cooperação (C) de um ator e a defecção (D) do outro.

[22] "When the costs of CD are tolerable, not only is security easier to attain but, [...] the relatively low level of arms and relatively passive foreign policy that a *status*-quo power will be able to adopt are less likely to threaten others". Tradução nossa.

[23] Ainda que a seção 2.2.1 vá tratar especificamente sobre as abordagens institucionalistas, devido a algumas aproximações dessa corrente com o neorrealismo, torna-se importante passar mais a fundo por esse debate ainda na nossa descrição sobre o realismo.

segurança e com a distribuição de poder, estão iminentemente predispostos tanto a conflitos quanto a competições, isso significa que (2) as instituições internacionais influenciam apenas marginalmente na inibição dos efeitos da anarquia para a boa-vontade dos Estados em cooperar.

Robert Jervis, outro importante autor nessa linha, afirma que

> [o]s neoliberais pensam que estabelecer uma instituição pode aumentar a cooperação. Os realistas acreditam que essa é tanto uma afirmativa falsa quanto um falso remédio, porque os Estados vão estabelecer uma instituição se, e somente se, eles buscarem os objetivos que a instituição os ajudará a alcançar[24]. (JERVIS, 1999, p. 54).

As grandes diferenças entre as perspectivas para a cooperação do realismo e do institucionalismo neoliberal, consolidadas nesse período, são com relação ao potencial não-realizado da cooperação - maior na perspectiva institucionalista -, e sobre as mudanças que ambas as correntes teóricas creem ser necessárias para diminuir a possibilidade de conflito. (JERVIS, 1999).

A metáfora da caça ao cervo está presente tanto na lógica realista quanto na lógica institucionalista neoliberal. Transportando a metáfora para o ambiente anárquico internacional sob o dilema da segurança, a cooperação internacional para o desarmamento é como a caça do cervo: a melhor opção, caso todos decidam cooperar. Contudo, como não há a certeza da cooperação, há outras três opções de comportamento: (1) um ator não cooperar, mantendo seus armamentos enquanto os demais se desarmam; (2) nenhum ator cooperar, entrando em uma competição de armas e aumentando significativamente a possibilidade de conflito; e (3) um ator cooperar, enquanto os demais não cooperam, através do desarmamento unilateral (JERVIS, 1978). A menos que um Estado tenha a certeza que os demais vão cooperar, ele não irá cooperar. A visão realista, de modo geral, é a que, devido à anarquia internacional, o melhor cenário possível, da cooperação geral, é bastante difícil de acontecer, enquanto os institucionalistas neoliberais veem possibilidades de incremento da cooperação. O importante, neste ponto, é localizar que ambas as correntes enxergam a cooperação internacional como melhor cenário possível, a fim de obterem maiores ganhos no cenário internacional.

---

[24]"Neoliberals think that establishing an institution can increase cooperation. Realists believe that this is not so much a false statement as a false remedy, because the states will establish an institution if and only if they seek the goals that the institution will help them reach". Tradução nossa.

Jervis (1999) já apontava a falácia teórica que o realismo nega, ou vê como mais difícil, a possibilidade de cooperação internacional. De acordo com ele, em primeiro lugar, as relações internacionais não são um jogo de soma-zero total, uma vez que nem sempre quando um ganha os outros perdem. Um Estado específico pode se beneficiar também com o ganho de outro - desde que, naturalmente, às custas de um terceiro. Isso está implícito na lógica realista. Em segundo lugar, o motivo pelo qual os realistas veem a cooperação com mais dificuldade está associado ao objeto de estudo. Enquanto realistas estudam mais a segurança dos Estados, institucionalistas neoliberais estudam mais a economia política internacional e o meio ambiente. Ainda, é simplista demais separar realistas e institucionalistas neoliberais pela preocupação dos primeiros com ganhos relativos e dos segundos com ganhos absolutos, uma vez que ambas as correntes consideram também as outras possibilidades de ganhos até mesmo em suas áreas fundamentais de estudo.

Keohane (2005, p. x) afirma que o institucionalismo neoliberal parte da mesma premissa do realismo que a cooperação é difícil, e reconhece que

> os Estados não cooperam tipicamente por altruísmo ou empatia com o apuro de outros, nem para o bem de perseguir o que eles concebem como "interesses internacionais". Eles buscam riqueza e segurança para seu próprio povo, e buscam poder como meio para esses fins[25].

Grieco (1990, pp: 233-4) afirma que "instituições internacionais importam para os Estados à medida que eles tentam cooperar". Lake (2009) afirma que o desenho das alianças militares (logo, a cooperação em defesa) é determinado pela dependência assimétrica sobre os arranjos de segurança de grandes e pequenas potências.

Merece destaque no debate entre as duas abordagens teóricas em xeque*a Polêmica*[26] entre o realista John J. Mearsheimer e os institucionalistas[27] Robert O. Keohane, Lisa

---

[25]"States do not typically cooperate out of altruism or empathy with the plight of others, nor for the sake of pursuing what they conceive as 'international interests'. They seek wealth and security for their own people, and search for power as a means to these ends". Tradução nossa.

[26]*A Polêmica* é como ficou conhecido um duelo musical travado pelos compositores Noel Rosa e Wilson Baptista, no Brasil, no início da década de 1930. Discordando sobre como devia ser o caráter do sambista, os dois compositores duelaram com composições ora agressivas, oras jocosas, rendendo bons frutos à música brasileira. Analogamente, assim também foi a disputa entre Mearsheimer de um lado e Keohane, Martin e Ruggie de outro, trazendo bons frutos às Relações Internacionais.

[27] Tratamos como institucionalistas a partir da definição trazida por Mearsheimer (1994/5), daquelas teorias/teóricos que colocam as instituições internacionais como capazes, em alguma medida, de alterar o comportamento dos Estados. É nesse sentido que John Ruggie aparece aqui, ainda que se reconheça sua importância também para a corrente construtivista das Relações Internacionais.

Martin e John Gerard Ruggie, travada na revista *International Security*, entre 1994 e 1995.

Mearsheimer (1994/5) dá início à *polêmica*, explorando as falhas das teorias por ele chamadas de institucionalistas, demonstrando que as instituições internacionais têm papel pouco significativo para a manutenção da paz e da segurança internacional. Nesse artigo, o autor analisa os problemas lógicos de três teorias: liberal-institucionalismo, segurança coletiva e teoria crítica. Keohane e Martin (1995), defendendo o institucionalismo, respondem com críticas à metodologia adotada pelo primeiro, e concluindo que instituições, às vezes, importam sim, e que é o esforço das ciências sociais descobrir onde e como importam, e que, portanto, instituições não podem ser consideradas insignificantes. Ruggie (1995), preocupado com as consequências políticas normativas do anti-institucionalismo mearsheimeriano, conclui que a análise do realista traz "limites sérios e potencialmente perigosos como um guia para a política externa dos EUA no mundo pós-Guerra Fria[28]" (RUGGIE, 1995, p. 62). A polêmica, no periódico, se encerra com a resposta de Mearsheimer (1995), retomando o valor das alianças e seu papel dissuasório - comportamento eminentemente realista, o que não tem a ver com a teoria institucionalista.

2.1.2 - A cooperação segundo o realismo no pós-Guerra Fria

2.1.2.1 - Alianças ou alinhamento?

A cooperação entre forças armadas de países diferentes, ou seja, a cooperação incentivada pela balança de poder, não é uma novidade na história da humanidade. Pelo contrário, é quase tão antiga quanto as primeiras relações humanas, ainda que conceitualmente as alianças formais entre Estados remetam à Paz de Vestfália, de 1648. Desde essa época, então, as alianças militares entre Estados são a forma mais observada de cooperação entre forças armadas de países aliados. (RUSH & EPLEY, 2005).

Muito da pauta realista nas Relações Internacionais tem a ver com alianças, e não cabe aqui rever o muito que já foi produzido nessa linha[29], ainda que Snyder (1991)

---

[28]"serious and potentially dangerous limits as a guide for U.S. foreign policy in the post-Cold War world". Tradução nossa.

[29] Para maior aprofundamento sobre a agenda realista e as alianças entre Estados, ver: Morgenthau (1959), Singer & Small (1966), Waltz (1979), Walt (1987), Snyder (1991), Reiter (1994) e Mearsheimer (2001).

afirme que essa seja uma área subdesenvolvida nas teorias de RI. Para a nossa discussão, é relevante a premissa realista que as alianças são, historicamente, a principal forma de cooperação entre forças armadas de Estados diferentes (RUSH & EPPLEY, 2005), cuja incidência ou não dependerá da distribuição dos recursos entre os Estados do sistema - ou seja, da balança de poder (WALTZ, 1979; SCHWELLER, 1997).

Na discussão contemporânea sobre alianças internacionais, destacaremos três obras, por trazerem abordagens que nos ajudam também a compreender o novo modelo de cooperação na área de defesa surgido no pós-Guerra Fria: Mattes (2012), que trabalha o desenho das alianças militares e o que leva os Estados a optarem por suas diferentes matizes; Wilkins (2012), que trabalha sobre a mudança do paradigma de cooperação em segurança, passando das tradicionais alianças para o alinhamento; e Urpelainen (2012), que trabalha como a profundidade da cooperação altera as preferências futuras dos Estados.

Mattes (2012, p. 680) é clara em afirmar porque os Estados buscam cooperar e formar alianças. Segundo a autora,

> os Estados são motivados, pelo menos em parte, pelo desejo de construir alianças tão confiáveis quanto possíveis, e escolhem certos desenhos de tratados sobre outros dependendo de como eles avaliam o risco de oportunismo na aliança e do quão sensíveis eles são ao oportunismo[30].

Através de uma análise histórica de 1919 a 2001, a autora afirma que o desenho das alianças é parcialmente motivado por motivações de confiança entre os Estados. Em alianças mais simétricas, quando o medo de serem enganados é grande, em especial se há histórico violador das alianças por parte de um Estado, a tendência será maior para um desenho institucional maior, com articulação de temas e demais provisões para o aumento da confiança. Já no caso de alianças assimétricas, as grandes potências não precisam se preocupar tanto com as medidas de aumento da confiança e os pequenos Estados não são capazes de forçar tais medidas nos acordos - ainda que tenham que se preocupar com elas -, o que gera modelos menos institucionalizados.

[30]"states are motivated, at least in part, by the desire to construct as reliable alliances as possible and choose certain treaty designs over others depending on how they assess the risk for opportunism in the alliance and how sensitive they are to opportunism". Tradução nossa.

Nesse sentido, percebe-se a importância da reputação para o desenho institucional e a consolidação das alianças[31]. Mattes (2012) descobre que, em alianças assimétricas onde um ou ambos os membros de uma aliança têm um histórico de violações de seus acordos, os desenhos tendem a colocar maiores limitações nas obrigações primárias das alianças, mas não levam a maiores incrementos nos relacionamentos, como articulação de temas e institucionalização militar. Já no caso das alianças simétricas com um ou ambos com histórico de violações, há uma maior tendência a serem muito específicos nas obrigações primárias nos tratados de alianças, já que, por serem simétricas, um aliado dependerá mais do outro, o que aumenta o medo da trapaça. Apesar disso, a tendência à articulação de temas e ao aprofundamento das relações é maior quando ao menos um dos atores tem histórico violador do que nos casos onde ambos têm um passado de seguirem os acordos. Isso significa que, pelo menos em parte, as alianças militares são moldadas pela preocupação com a reputação dos participantes.

Por fim, a autora traz uma contribuição importante no que diz respeito ao debate sobre diferenciação dos temas para a formação das alianças. Segundo Mattes (2012), não há diferença. Os mesmos princípios racionais básicos para o desenho das alianças funcionam para temas ligados ao meio ambiente, economia ou segurança dos Estados, o que iria de encontro à separação de regras para a cooperação na alta e na baixa política.

Wilkins (2012), contudo, observa que a própria natureza do que costuma se chamar de alianças sofreu alterações significativas a partir do final da Guerra Fria. As alianças tradicionais do período anterior, como a OTAN, para continuar existindo, tiveram que sofrer drásticas mudanças tanto em forma quanto em função e qualidade dos seus membros. Surgiram, de acordo com o autor, variações no tema das alianças, como *quasi-alianças*[32] ou *alianças virtuais*[33]. As alianças formais do período entre a Segunda Guerra Mundial e o colapso da União Soviética deixaram de representar o padrão de cooperação aliada em segurança, dando emergência para novas estruturas

[31] Para uma discussão mais aprofundada sobre a importância da reputação para as teorias realistas, ver Versieux (2010).

[32] Quando dois Estados permanecem não-alinhados, mas têm em um terceiro um aliado comum, como o caso da relação EUA-Japão-República da Coréia. (WILKINS, 2012)

[33] Também chamadas de alianças tácitas, foram melhores definidas por Morgenthau (1959), e são quando parece redundante formalizar um relacionamento de concertação política tão próximo entre dois Estados, como é o caso da relação EUA-Reino Unido.

cooperativas, não mais fundadas na força militar, mas em "casamentos de conveniência em questões específicas" (WOODMAN, Stewart *apud* WILKINS, 2012, p. 54). Para mostrar que o termo *aliança* está levando a novas interpretações, Wilkins (2012) traz os exemplos nos novos modelos de cooperação em segurança, como as comunidades de segurança, parcerias estratégicas ou as coalizões da vontade.

Esses novos modelos cooperativos na área de segurança e defesa são muito mais próximos ao conceito de alinhamento do que de alianças, afirma. E isso tem impactos importantes para as teorias de Relações Internacionais. Conforme o autor, o problema é duplo. Em suas palavras (*idem*, p. 54):

> [p]rimeiro, nosso entendimento entre 'alianças' e outros 'alinhamentos' entre Estados em RI tem sido sempre imperfeito, e nós ainda carecemos de uma taxonomia crível, sem falar em uma teoria geral de comportamento aliado, apesar de uma riqueza de conhecimento de qualidade no tema. (...) Segundo, com sua propensão para estudos de casos históricos, o conhecimento conceitual não tem sempre acompanhado o ritmo das transformações das alianças tradicionais, e certamente não o da emergência de novos arquétipos de alinhamento[34].

Para Wilkins, o conceito de alinhamento perpassa todas as áreas das Relações Internacionais, tanto em sua dimensão teórica quanto em seu caráter empírico. Daí a importância de se substituir, quando adequado, o termo *aliança* pelo termo *alinhamento*, uma vez que o modelo tradicional de alianças realista é bem menos frequente a partir de 1991. Enquanto aliança significa um acordo formal entre Estados, em geral contra um terceiro, que obriga, ou abre a possibilidade, do uso da força contra esse terceiro, alinhamento é um conceito mais abrangente, não necessariamente que lide apenas com a área militar, mas que tem a ver com as expectativas dos Estados sobre um grau de cooperação futura, se será apoiado ou não por outrem, sob determinadas circunstâncias. Dessa maneira, alianças são apenas uma forma possível de alinhamento, mais formalizadas.

O impacto da mudança do conceito passa por um lado empírico importante: retomando Rajan Menon[35], Wilkins (*idem*, p. 58) afirma que a política externa dos Estados Unidos estaria caminhando para o fim das alianças, com alinhamentos na

---

[34]"First, our understanding of 'alliances' and other 'alignments' between states in IR has always been imperfect, and we still lack a credible taxonomy, let alone a general theory of allied behaviour, despite a wealth of quality scholarship on the subject. [...] Second, with its proclivity for historical case studies, the conceptual scholarship has not always kept pace with the transformation of traditional alliances, and certainly not with the emergence of new alignment archetypes". Tradução nossa.

[35] MENON, Rajan. **The End of Alliances**. New York: Oxford University Press, 2007.

direção dos modelos de parcerias estratégicas, uma vez que, menos formalizados que as alianças, esse modelo de alinhamento é mais flexível e menos limitador dos resultados, por isso é importante compreendê-lo bem.

Wilkins (*idem*) propõe então os quatro[36] modelos principais de alinhamento[37]: (1) *alianças*, agrupamentos unilaterais[38], bilaterais ou multilaterais com propósito de uso da força militar para fins ofensivos ou defensivos. Na visão realista tradicional, como de Waltz (1979), é formada como efeito da balança de poder, e tende a se dissipar assim que a ameaça é controlada, mas há a possibilidade de formação de alianças sem um perigo claro, ou mesmo para punir supostos adversários (SCHROEDER, 1976). Melhor exemplo: OTAN, antes de sua reformulação; (2) *coalizões*, Estados com pensamentos parecidos que concordam em exercer uma ação conjunta sobre determinada situação, sem o compromisso de manter um relacionamento durável[39]. São mais informais, mais imediatas, baseadas em tratados *ad hoc*, e de vida mais curta que as alianças. Melhor exemplo: a primeira Guerra do Golfo; (3) *comunidades de segurança*[40], que são a formação de um estado tal de cortesia entre um grupo de países onde um não cogita a possibilidade de fazer uso de força militar contra o outro. Mais associadas ao estudo da segurança coletiva, são difíceis de serem mensuradas. Melhor exemplo: no modelo pluralista, ASEAN. No modelo amalgamado, os EUA após a Guerra Civil; (4) *parcerias estratégicas*[41], como a forma mais recente de alinhamento, surgiu na aproximação entre EUA e Rússia após o fim da Guerra Fria, e é atualmente mais comumente usada no relacionamento Rússia-China (TSAI, 2003). São definidas como "colaboração estruturada entre Estados (ou outros 'atores') para tirar proveito conjunto de oportunidades econômicas ou para responder a desafios de

[36] O autor apresenta também outros modelos, mas não os elenca como formas fundamentais de alinhamento por serem mais raros, em especial no tipo pós-Guerra Fria. São eles: concerto, entente e os pactos de não-agressão. Para discussão mais aprofundada, ver Wilkins (2012, pp: 69-74).

[37] Esses modelos de alinhamento, segundo Wilkins (2012), distanciam-se da premissa estatocêntrica das Relações Internacionais, por acontecerem em outras dimensões, como as comunidades de segurança, operando em nível supra-estatal; as parcerias estratégicas, operando em nível trans-estatal; e o paradigma tradicional das alianças, que opera em nível interestatal. Nesse modelo, é possível que atores não estatais, como *Al Qaeda*, sejam considerados como parte de um alinhamento.

[38] Alianças unilaterais são aquelas em que uma grande potência oferece proteção a um Estado fraco sem exigência de reciprocidade. (WILKINS, 2012, p. 60, nota de rodapé 39).

[39] Wilkins (2012) traz essa definição de PIERRE, Andrew J. **Coalitions: Building and Maintenance**. Washington: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, 2002.

[40] Formuladas inicialmente por Formuladas inicialmente por DEUTSH, Karl; BURREL, Sidney; KANN, Robert. **Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience**. New York: Princeton University Press, 1957.

[41] Também descritas pelo nome de alianças espertas (*smart alliances*) ou alianças estratégicas (*strategic alliances*). (WILKINS, 2012).

segurança mais efetivamente do que se possa conseguir sob isolamento" [42] (WILKINS, 2008, p. 363). São: (a) organizadas em torno de um princípio sistêmico geral, não específico, (b) arranjos orientados para benefícios comuns, e não em torno de ameaças comuns, sendo mais ligadas a áreas temáticas de segurança conjunta, por vezes, com potencial de um balanceamento leve, (c) arranjos mais informais, a fim de manter a autonomia e flexibilidade, (d) em conjunto com questões de segurança, alinhamentos que têm em laços econômicos sua razão fundamental.

Já Urpelainen (2012) afirma que uma das situações que afetam a preocupação *ex post* das opções externas para os Estados é a existência de interações prévias na área da cooperação entre os Estados envolvidos. Um elemento importante é: se os Estados esperam que a cooperação leve a implicações distributivas, uma solução é insistir na cooperação profunda, mas compensando previamente aqueles Estados que perderão mais opções externas no processo. Se, ainda assim, os Estados vulneráveis ficarem receosos com a renegociação, uma solução possível é diminuir o escopo do acordo ou da delegação internacional.

Pelo modelo de jogo desenvolvido por Urpelainen (*idem*), há situações nas quais a cooperação entre Estados vulneráveis e não-vulneráveis pode ser prejudicada caso haja mecanismos de revelação de informações[43]. É o caso da cooperação entre dois Estados vulneráveis, uma vez que é difícil para eles cederem reais informações sobre suas vulnerabilidades sob o ambiente de incerteza. Isso acontece no cenário em que a cooperação internacional é atingível sob o ambiente de incerteza. Entre um Estado vulnerável e um não-vulnerável, os primeiros podem ficar receosos de engajarem em uma cooperação profunda sem o provimento de informações. Nesse caso, ambos teriam incentivo para buscarem instituições internacionais. Contudo, o Estado não-vulnerável é quem costuma receber um pagamento por fora nesses casos. Em um cenário onde a cooperação sob a anarquia é inexequível, qualquer acesso a

[42] "structured collaboration between states (or other 'actors') to take joint advantage of economic opportunities, or to respond to security challenges more effectively than could be achieved in isolation". Tradução nossa.

[43] No modelo de Urpelainen (2012), é a Condição 4: quando, mesmo sem o provimento de informações, os Estados vulneráveis têm incentivo para propor a cooperação. Nesses casos, o provimento de informações não é uma questão relevante, e a cooperação pode acontecer mesmo sem ele. Nesse caso, o quadrante de dois Estados vulneráveis leva à não cooperação quando há o provimento de informações. O provimento de informações é um elemento chave apenas quando os Estados vulneráveis têm muito com o que se preocupar, justamente o caso da cooperação com outro Estado vulnerável. É, claramente, o caso da cooperação na área de defesa.

informações pode contribuir para que Estados vulneráveis atinjam uma cooperação profunda.

2.1.2.2 - Os realismos neoclássico e estrutural e a cooperação em defesa na Europa

Dyson (2010) faz uma contribuição teórica importante para o estudo da cooperação em defesa. Seu objetivo é analisar a concertação de políticas de defesa da Alemanha, França e Reino Unido no pós-Guerra Fria. Para tal, ele faz uma revisão importante do realismo estrutural, realismo neoclássico e abordagens culturalistas.

O autor considera mais adequado caracterizar os Estados Unidos no mundo pós-Guerra Fria como sendo a única hegemonia regional, nos termos de Mearsheimer (2001), do que nos termos de um hegêmona global, nos termos de Wohlforth[44] (1999 e 2009). Para Dyson (2010), há limites ao exercício do poder dos EUA em algumas regiões. Logo, deve-se caracterizar os EUA não como tendo um "comando dos comuns" (WOHLFORTH, 1999, p. 20), mas como tendo "uma 'autoridade contestada' sobre os comuns" (DYSON, 2010, posição 2393). Regiões fora do hemisfério ocidental, sujeitas a ter os Estados Unidos como um balanceador *offshore*, estariam sujeitas a outras dinâmicas sistêmicas - como a Europa, que estaria operando sob os constrangimentos de uma multipolaridade equilibrada. No caso europeu, a oposição russa a leste ainda é forte, o que criaria um ambiente propício para a cooperação na área de defesa - segundo o autor, sempre em complementaridade à OTAN.

Das quatro respostas possíveis à unipolaridade - balanceamento, *buck-passing*, *bandwagon* e agressão, o balanceamento e o *bandwagon* são as mais adequadas para a Europa. A teoria clássica da balança de poder, tal qual descrita por Waltz (1979), afirma que, sob uma forte ameaça externa, o balanceamento deverá ser o comportamento mais encontrado, o que iria ao encontro dos teóricos que afirmam haver um balanceamento leve[45], em forma de aliança, dos Europeus contra os EUA

[44] É importante notar que, para Wohlforth (1999 e 2009), a hegemonia é o total controle do sistema internacional - o que não é o caso do mundo pós-1991. Sua definição de unipolaridade, logo, não deve ser confundida com hegemonia global, como pode-se depreender da forma como Dyson (2010) e Mearsheimer (2001) a apresentam. Para uma discussão mais aprofundada da unipolaridade, ver seções 3.1 e 4.1.

[45] Segundo Walt (2005, p. 126), o balanceamento leve é "a coordenação consciente de ações diplomáticas a fim de obter resultados contrários às preferências dos EUA - resultados que não poderiam ser alcançados se os balanceadores não dessem uns aos outros algum grau de apoio mútuo" ("the conscious coordination of diplomatic action in order to obtain outcomes contrary to U.S.

(LAYNE, 2006; PAPE, 2005; WALT, 2005). Todavia, a estratégia do balanceamento é arriscada, tanto pela superioridade de recursos e tecnológica dos EUA quanto por ser custosa, e poder desencadear uma ação militar preemptiva estadunidense para evitar o sucesso da aliança balanceadora (DYSON, 2010). Ademais, o caráter não ofensivo dos EUA para com a União Europeia e as políticas não ameaçadoras aos europeus em áreas de interesse comum com os estadunidenses faz com que seja desnecessária tal aliança balanceadora (PAPE, 2005), além do conceito trazido por Walt (1987) que Estados apenas balanceiam não apenas contra o poder, mas também contra as ameaças. "Em resumo, a intensidade do dilema de segurança varia por região, sobretudo por Estados secundários, que são frequentemente particularmente sensíveis a ameaças decorrentes de sua vizinhança geoestratégica[46]". (DYSON, 2010, posição 2442)

A variação da intensidade das ameaças, do dilema de segurança do grau de agressividade estratégica dos EUA e o poder parador da água são fatores de controle da hegemonia estadunidense. Isso faz com que o comportamento dos demais Estados seja diferente, já que seu tipo de resposta será sempre contextual à capacidade de exercício de poder dos Estados Unidos. A mesma resposta por parte de todos os Estados só seria possível numa hegemonia global, com capacidade de emprego da força equânime em todas as regiões do globo - o que só seria atingível com uma maciça superioridade nuclear, cenário pouco provável (DYSON, 2010; MEARSHEIMER, 2001 e 2004, HYDE-PRICE, 2007). Isso significa que

> os Estados Unidos exercem seu poder de uma maneira que ajuda a reforçar a intensidade regionalmente matizada do dilema da segurança. (...) Isso leva a uma convergência aglomerada em torno de padrões regionalmente específicos de cooperação política em defesa. (DYSON, 2010, posição 2453)

Dadas as dificuldades do balanceamento contra os EUA, em especial no caso europeu, a opção do *bandwagon*parece se tornar mais consistente, levando a crer que, ao invés de incentivar uma disputa entre a Política de Segurança e Defesa Europeia (ESDP) e a OTAN, as pressões sistêmicas levam a uma convergência de ambas. Enquanto que para Mearsheimer (2001) o*bandwagon* é a estratégia dos fracos, e deve

preferences - outcomes that could not be gained if the balancers did not give each other some degree of mutual support". Tradução nossa.)

[46]"In short, the intensity of the security dilemma varies by region, not least by secondary states, which are often particularly sensitive to threats stemming from their geostrategic neighbourhood". Tradução nossa.

ser sempre a última opção dos Estados, para Schweller (1997, p. 928), *bandwagon* não é necessariamente o oposto do balanceamento, é qualquer estratégia de se aproximar do mais forte, especialmente para ganhos oportunistas[47]". Explicando, portanto, as razões realistas para a Europa se aliar ao mais forte, EUA, DYSON (*idem*, posição 2473-9), diz:

> [e]nquanto os Estados europeus, como atores racionais no contexto da anarquia sistêmica, constantemente lutam pelo aumento do poder, com o objetivo final de maximizar sua segurança, eles também estão sujeitos a uma série de constrangimentos estruturais e oportunidades que colocam limites às suas habilidades de se expandirem. Esses constrangimentos e oportunidades são um produto não apenas da balança de poder, mas da balança de ameaças, fazendo os Estados europeus sensíveis não tanto com relação aos ganhos relativos *vis-à-vis* os EUA, mas a outros atores mais imanentemente ameaçadores em sua vizinhança geopolítica. O *bandwagoning* oferece a oportunidade para lucrar e dividir os espólios da vitória contra oponentes imediatos, comuns, compensando o risco de exacerbar o poder do Estado dominante[48].

Logo, o autor afirma que os Estados europeus praticam um *bandwagon* reformado, como forma de manter o contexto do Atlântico Norte livre de ameaças às suas seguranças e os seus interesses estratégicos em consonância com os dos EUA, havendo manifestações mais propriamente europeias na área militar quando há um receio de encarceramento pelas políticas estadunidenses. Para Dyson (2010), a cooperação em defesa na Europa é uma tentativa de divisão do trabalho, a fim de aumentar sua influência dentro da OTAN, mas também para ser uma melhor parceira para os EUA, contribuindo mais para as operações internacionais, e não como uma competidora. O realismo estrutural explica essa convergência aglomerada na Europa, emulando os Estados Unidos, por três fatores: (1) a ausência de conflito entre grandes potências e a diversidade das fontes de conflito e ameaças no pós-Guerra Fria fizeram com que os Estados europeus não reconhecessem facilmente o que é a "melhor prática" (*idem*, posição 2556; HYDE-PRICE, 2007); (2) suas posições como Estados de segunda ou terceira categoria os fazem apenas poder emular as Revoluções nos Assuntos Militares (RAM) capitaneadas pelos EUA; (3) a existência da opção pela

---

[47]"any attempt to side with the stronger, especially for opportunistic gain". Tradução nossa.

[48]"Whilst European states, as rational actors in the context of systemic anarchy, constantly strive for power accretion, with the ultimate motive of maximising their security, they are also subject to a set of structural constraints and opportunities which place limitations on their ability to expand. These constraints and opportunities are a product, not only of the balance of power, but the balance of threat, making European states sensitive, not so much to relative gains *vis-à-vis* the US, but to other more immanently threatening actors in their geopolitical neighbourhood. Bandwagoning offers the opportunity to profit and share in the spoils of victory against immediate, common opponents, outweighing the risk of exacerbating the power of the dominant state". Tradução nossa.

aliança - que deixou os europeus em uma situação de poderem se dar ao luxo de errar em elementos de segurança, já que tinham sua proteção garantida pelos EUA, o que também atrasou seu investimento individual. (RESENDE-SANTOS, 2007).

O realismo estrutural também seria capaz de explicar a inovação e reforma dos setores militares, uma vez que as pressões anárquicas externas levam a mudanças internas. Segundo Resende-Santos (2007), a inovação promete ganhos significativos, ainda que de curto prazo, uma vez que os Estados copiam estratégias bem sucedidas dos demais (WALTZ, 1979), ainda que o façam apenas quando não haja conflito entre potências (RESENDE-SANTOS, 2007). Sobre a velocidade de emulação, o mesmo autor afirma que (*idem*, p. 90):

> [q]uanto maior o nível de ameaça que um Estado se depara, mais impelida, rápida e extensiva será sua emulação militar (...;) quanto menos vulnerável o Estado é a mudanças em sua situação externa de segurança, mais vagarosamente ele responderá a tais mudanças[49].

Tal velocidade depende também do grau de interferência dos civis nos assuntos militares, que tende a ser mais alto quanto maior for a variação na vulnerabilidade externa (DYSON, 2010; POSEN, 2006; HYDE-PRICE, 2007). Três elementos dessa vulnerabilidade impactam na velocidade de convergência de políticas de defesa: "[(1)] tamanho do território e da população, [(2)] posição geográfica e [(3)] capacidade produtiva". (DYSON, 2010, posição 2640). Também importante é o elemento da terceira imagem de dependência externa, em especial de energia, essencial para o elemento de poder. Contudo, há muitos limites para uma ênfase realista estrutural explicar a diferença da temporalidade das reformas militares na Europa[50]. A distribuição de recursos, contudo, continua sendo um elemento importante para a integração das políticas de defesa na Europa: a ameaça russa ainda existe, motivo pelo qual o limite da OSCE é ainda dado pela sombra de Moscou e pela necessidade de atrelar a política de defesa europeia à OTAN, em conformidade com as políticas dos EUA. (DYSON, 2010; HYDE-PRICE, 2007).

[49]"The higher the level of threat a state faces, the more prompt, rapid and extensive will be its military emulation [...] the less vulnerable the state is to changes in its external security situation, the more slowly it will respond to such changes". Tradução nossa.

[50] Sob semelhantes pressões sistêmicas, as velocidades das reformas foram bastante diferentes na Alemanha, França e Reino Unido. Para detalhes, ver Dyson (2010, posição 2727-44).

O isomorfismo das políticas de defesa das grandes potências europeias provocou o que Dyson (2010, posição 2801) chamou de "efeitos centrípetos" nos Estados menores, cujos riscos da não-emulação são maiores.

> Por isso, em uma Europa caracterizada pela multipolaridade equilibrada, o isomorfismo nos objetivos e instrumentos da política de defesa está começando a ser refletido em uma convergência complementar das funções da ESDP/OTAN e uma aquisição de recursos geométricos variáveis e com velocidade múltipla, *a la carte*, e iniciativas de geração de força[51]. (*idem*, posição 2801-7)

Contudo, apesar de um aumento no ritmo da integração das políticas de defesa, elas ainda são poucas em escopo, e há muita sobreposição de funções, exercidas individualmente pelos Estados, com elementos como a fragmentação da indústria europeia de defesa agindo como barreiras a uma economia de escala, o que é explicado pelo dilema de segurança da própria aliança. Segundo o autor,

> [o] medo de uma 'punição sistêmica' fomenta uma duplicação na aquisição de recursos e a retenção de uma ampla base industrial nacional de defesa, a fim de se proteger contra o risco da perda de poder, influência e segurança que viriam de outros renegarem seus próprios comprometimentos[52] (*idem*, posição 2813-9).

Esse medo é ainda maior nos Estados do leste europeu, que, além de desenvolverem recursos que sejam comuns e aumentem o intercâmbio com os parceiros, precisam desenvolver recursos de defesa que respondam à ameaça territorial colocada pela Rússia.

Os limites do realismo estrutural em responder as diferentes temporalidades dos Estados europeus em coordenarem suas políticas de defesa são supridos, segundo Dyson (2010), pelo realismo neoclássico. Essa corrente seria capaz de fazer a ligação entre o elemento de mudança estrutural internacional e o seu reflexo nas mudanças políticas domésticas, partindo do suposto primário realista estrutural de sobrevivência dos Estados e da importância das pressões exercidas pela estrutura, mas reconhecendo que o elemento de poder estatal será a variável primária para o comportamento de divergência das pressões estruturais em curto-médio prazo.

---

[51] "Hence in a Europe characterised by balanced multi-polarity, isomorphism in defence policy objectives and instruments is beginning to be reflected in complementary convergence of the functions of ESDP/NATO and *a la carte*, multiple-speed and variable geometry capability procurement and force generations initiatives". Tradução nossa

[52] "The fear of 'systemic punishment' fosters duplication in capability procurement and the retention of a broad national defense-industrial base in order to guard against the risk of a loss of power, influence and security that would stem from others reneging their own commitments". Tradução nossa.

O realismo neoclássico agrega variáveis materiais e não-materiais para a compreensão do poder estatal, aproximando-se dos elementos de poder discutidos por Morgenthau (2003) e distanciando-se da abordagem estrutural de Waltz (1979). Exemplos dessas agregações que interferem na produção e execução da política externa são: variáveis tecnológicas, ideológicas, raciais, práticas culturais ou partidárias, elementos societais de forma geral, consenso da elite, vulnerabilidade do governo ou regime, coesão social, coesão da elite, nacionalismo, instituições estatais e dependência da trajetória (DYSON, 2010, posição 2860-81). A inclusão de elementos como ideologia e cultura como variáveis no nível das unidades traz um problema para a lógica interna do realismo, entrando em choque com a premissa nevrálgica realista do materialismo e, segundo Dyson (*idem*, posição 2881), "abre a porta para as abordagens culturais de mudanças militares[53]".

> Em resumo, enquanto a 'lente' pela qual os tomadores de decisão veem o sistema internacional já está escurecida pelo 'crepúsculo' da informação imperfeita, que surge subsequentemente a uma mudança de poder sistêmica significativa, Hyde-Price [(2007) e, de forma geral, as abordagens realistas neoclássicas,] postula[m] que os custos de se rebaixar, a dependência da trajetória e até mesmo normas culturalmente incorporadas obscurecem a lente ainda mais e aumentam o atraso temporal na resposta política[54]. (*idem*, posição 2900)

Dyson (2010) afirma, contudo, que o modelo do realismo neoclássico adotado em sua obra busca não tomar os elementos acima descritos como variáveis que interferem no poder estatal, mas como recursos a serem utilizados pelos tomadores de decisão no direcionamento dos recursos domésticos para a maximização de poder em nível sistêmico. Logo, o poder pode ser maximizado não apenas com uma ameaça externa, mas também com uma ameaça a valores, crenças e identidades, podendo, inclusive, serem manipulados pela elite de poder a fim de responder às pressões sistêmicas - o que manteria a consistência da linha realista. É a combinação de elementos domésticos materiais de poder (elementos de primeira imagem) e a vulnerabilidade externa(de terceira imagem) que indicará se as ferramentas culturais, nacionalistas e ideológicas serão utilizadas para atingir os fins domésticos ou nacionais-externos. A capacidade das lideranças políticas em manipular tais ferramentas, em conjunto com o

[53]"opens the door to cultural approaches to military change". Tradução nossa.

[54]"In short, whilst the 'glass' though which policy-makers view the international system is already tinted by the 'twilight' of imperfect information that arises following a significant systemic power shift, Hyde-Price posits that sunk costs, path dependency and even culturally-embedded norms darken the glass further and increase the temporal lag in policy response". Tradução nossa.

grau de autonomia que os atores domésticos de segurança e defesa ostentam, que, segundo o realismo neoclássico, indicará a velocidade de adequação das políticas domésticas às pressões estruturais.

Dyson (2010) nomeia de *autonomia executiva* essa variável independente, que incorpora os elementos domésticos de poder como forma de provocar a mudança política interna. Com isso, o autor busca manter os elementos de análise de poder do realismo, mas sem a parcimônia característica do realismo estrutural. De acordo com ele, é a autonomia executiva a responsável pela explicação das temporalidades diferentes da Alemanha, França e Reino Unido em adequar suas políticas domésticas às pressões sistêmicas do pós-Guerra Fria.

2.2 - Teorias alternativas para a explicação da cooperação internacional

Uma vez que o objetivo dessa tese é fazer um modelo realista ofensivo para a cooperação em defesa na unipolaridade, uma revisão teórica positivista é mais útil para nossos propósitos. Contudo, buscando trazer ao leitor um panorama geral sobre como localizar teoricamente a cooperação em defesa, a segunda parte desse capítulo apresentará algumas abordagens teóricas alternativas para a cooperação internacional.

2.2.1 - A cooperação segundo o Institucionalismo Neoliberal

Talvez a corrente teórica que mais tenha trabalhos para entender a cooperação internacional seja o institucionalismo neoliberal - ou neoinstitucionalismo. Para Milner (1992), a definição de cooperação trazida por Robert Keohane (2005,pp: 51-2) tornou-se hegemônica na disciplina, contribuindo para a organização e evolução do tema. Segundo o autor, a cooperação, em situação oposta à competição ou conflito, ocorre

> quando atores ajustam seu comportamento às preferências atuais ou antecipadas de outros, através de um processo de coordenação de políticas. Para resumir mais formalmente, *a cooperação intergovernamental acontece quando as políticas realmente seguidas por um governo são consideradas por seus parceiros como facilitando a realização de seus próprios objetivos, como o resultado de um processo de coordenação política*[55].

[55]"when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others, through a process of policy coordination. To summarize more formally, *intergovernmental cooperation takes place when the policies actually followed by one government are regarded by its partners as facilitating realization of their own objectives, as the result of a process of policy coordination*". Itálico original do autor. Tradução nossa.

Nesse processo, os atores agem direcionados por um objetivo, e a cooperação o provém com ganhos e/ou recompensas - que são mútuas, mas não necessariamente iguais. Diferentemente da harmonia, que pressupõe a completa identidade de interesses, a cooperação passa por uma mistura de interesses conflitantes e complementares. (AXELROD & KEOHANE, 1985).

A premissa fundamental do institucionalismo neoliberal, tal qual o nome mesmo diz, é valorizar o papel das instituições como palco para a cooperação internacional. Logo, é imprescindível retomar as instituições internacionais ao justificarmos a cooperação para essa linha teórica.Um importante ponto na argumentação institucionalista neoliberal é que as instituições podem ser importantes para trazer retornos significativos aos Estados, aumentando seus poderes de barganha. Ao alterar a preferência dos atores, as instituições contribuem para diminuir a possibilidade de conflito, vistos, pelos institucionalistas neoliberais, como mais indesejáveis e evitáveis que os realistas. (JERVIS, 1999)

O institucionalismo neoliberal vê a cooperação como uma forma de se empregar instituições a fim de mover os Estados para um ótimo de Pareto, de modo a facilitar acordos mais seguros e equilibrados (JERVIS, 1999). Para Axelrod e Keohane (1985, pp: 253-4), "as consequências das falhas em cooperar - da guerra à intensificação das depressões - nos faz acreditar que mais cooperação é frequentemente melhor do que menos[56]".

Para os institucionalistas neoliberais, as instituições são capazes de prover ganhos mútuos que, sozinhos, os Estados não conseguiriam obter, o que justifica a cooperação internacional.

Keohane (2005) afirma que a cooperação não é sinônimo de ausência de conflito, uma vez que, por serem altamente politizados, os padrões de comportamento, para serem alterados, podem passar por incentivos tanto negativos quanto positivos. Segundo ele, o institucionalismo neoliberal reconhece a máxima realista de Waltz (1959, p. 182) que "na anarquia, não há harmonia automática[57]". Ainda assim, sua corrente teórica reconhece que a cooperação pode ocorrer de três maneiras: (a) tácita, sem

[56]"the consequences of failure to cooperate - from warfare to the intensification of depressions - make us believe that more cooperation is often better than less". Tradução nossa.
[57]"in anarchy there is no automatic harmony". Tradução nossa.

necessariamente um acordo comum; (b) negociada, sendo a maneira mais comumente vista nas relações internacionais; e (c) imposta, como nos casos da estabilidade hegemônica.(MILNER, 1992).

Milner (1992) apresenta aindaseis hipóteses de como a cooperação surgiria[58], sendo elas: (1) hipótese dos ganhos absolutos, relativos e reciprocidade. Nesse cenário, a cooperação pode servir para que os Estados atinjam seus ganhos absolutos, de forma tácita. Quando guiados pela preocupação, ainda que não-exclusiva, pelos ganhos relativos, a cooperação tende a surgir quando guiada pela reciprocidade (KEOHANE, 1986); na hipótese trazida por Grieco (1990), quando ajuda a promover uma distribuição equilibrada dos ganhos; na trazida por Haas (1990), dos pagamentos feitos por fora como indutores da cooperação; ou na noção de *Tit-for-Tat,* trabalhada por Axelrod (1984).

(2) Hipótese do número de atores. Tradicionalmente, quanto maior o número de atores, menor a possibilidade de cooperação. Contudo, a cooperação pode surgir em grupos grandes de modo a incrementar a possibilidade do Estado ganhar vantagens com os ganhos relativos (GRIECO, 1990); como uma condição estratégica para manipular os atores (LIPSON, 1984); ou pela teoria dos jogos, pela perspectiva de Snidal (1991), que mostra como o aumento no número de atores pode fomentar a cooperação sob a preocupação com ganhos relativos.

(3) Hipótese da interação. Aqui, a boa vontade em cooperar pressupõe uma visão que a cooperação continuará de modo indefinido, mas é preocupante a possibilidade de antecipação dos ganhos. Os *payoffs*, como os interesses e preferências são determinados, afetam o grau de cooperação[59] (AXELROD & KEOHANE, 1985).

(4) Hipótese dos regimes internacionais. Como trabalhado por Keohane (2005), os regimes internacionais podem contribuir para diminuir os efeitos da anarquia para os Estados, através dos *nesting patterns*[60], facilitando, assim, a cooperação. Eles não

[58] Há, na literatura, diversas outras formas de separação das hipóteses que levam à cooperação. Merece destaque também a sugerida por Axelrod e Keohane (1985), que busca ver como as condições estruturais afetam as escolhas estratégicas, com três variáveis: mutualidade de interesses, a perspectiva futura e o número de atores.

[59] Exemplo disso são as transições dos modelos de balança de poder para os de um concerto internacional, mais cooperativo, ainda que sob o dilema da segurança. (JERVIS, 1985)

[60] Na ausência de um termo melhor em português, optamos por manter a expressão em inglês.

substituem a reciprocidade, mas a reforçam e a institucionalizam, contribuindo também para o desenvolvimento de normas (AXELROD & KEOHANE, 1985).

(5) Hipótese da Comunidade Epistêmica. Similar aos regimes, as comunidades epistêmicas servem mais para explicar a continuidade e durabilidade da cooperação, através do surgimento de grupos focais que promovem o entendimento entre os atores (HAAS, 1990).

(6) Hipótese da Assimetria de Poder. Por essa hipótese, que lembra, segundo Milner (1992), elementos da teoria da estabilidade hegemônica[61], desequilíbrios de poder próximos a uma hierarquia, tendem a levar a uma maior cooperação. Essa hipótese é mais próxima da cooperação imposta.

Um aspecto importante da discussão sobre a cooperação internacional para os institucionalistas passa pelo estudo do valor das instituições internacionais. Axelrod e Keohane (1985) mostram esse valor trazendo a importância da abordagem contextual para a estratégia, valorizando, assim, a importância das instituições internacionais como uma forma de conexão da teoria dos jogos e das teorias de regimes internacionais.

Um dos mais marcantes trabalhos sobre regimes internacionais foi o livro *After Hegemony*, de Keohane, lançado originalmente em 1984. Em sua edição mais recente, Keohane (2005) reconhece que a tese central do livro, que os regimes internacionais durariam mesmo após o fim da hegemonia que os criou, não pôde ser verificada empiricamente. Não só o cenário de fim da hegemonia estadunidense não se concretizou, como, pelo contrário, reconhece o autor, ela se tornou ainda mais forte, como nunca antes na história recente da humanidade[62]. Ainda assim, sua discussão sobre regimes internacionais permanece atual, principalmente no quesito de formação dos regimes.

[61] Em linhas bem gerais, a teoria da estabilidade hegemônica afirma que o sistema internacional será mais estável quando houver a existência de um ator hegemônico que assegure, pelos seus interesses, tal estabilidade. A inexistência ou a queda de um hegêmona levariam, portanto, a um mundo menos estável. Por ser uma teoria que está presente na discussão de diversos autores, não nos aprofundaremos nela. Para discussão aprofundada e também diferentes definições de hegemonia, ver: Keohane (1980 e 2005), Kindleberger (1973 e 1983), Krasner (1982), Milner (1988), Gilpin (1990), Wallerstein (1993) e Mearsheimer (2001).

[62] Endossando o argumento de Wohlforth (1999 e 2009), a ser explorado adiante nas seções 3.2.1, 3.3 e 4.1.

Conforme Keohane (2005), a criação de regimes é dificultada por interesses e custos transacionais, por essa razão, pode ser necessária a presença de um hegêmona para criá-los. Tanto no texto original quanto no prefácio da edição de 2005, o autor reconhece essa importância, o que aproxima bastante sua teoria daquela da estabilidade hegemônica. Tanto para realistas quanto para institucionalistas neoliberais, portanto, a presença de um hegêmona é importante para a cooperação internacional. Keohane (2005) discute esse assunto mais profundamente no seu capítulo 3. O argumento ali colocado é que, assim como na teoria da estabilidade hegemônica, a presença de um hegêmona contribui para determinados tipos de cooperação. Contudo, o autor vai além, e diz que essa hegemonia não é uma condição nem suficiente e nem necessária para que haja a cooperação internacional.

No argumento original do livro, "a cooperação não necessariamente requere a existência de um líder hegemônico depois que os regimes tenham sido estabelecidos. A cooperação pós-hegemônica é também possível" (*idem*, p. 32). Contudo, no mesmo prefácio de 2005, o autor afirma que: "[o] argumento de *After Hegemony*, que a cooperação pode acontecer sem a hegemonia, também implica que a cooperação internacional não requere necessariamente a participação estadunidense[63]" (*idem*, p. xii), e exemplos disso seriam o Protocolo de Quioto e o Tribunal Penal Internacional. Ou seja, em sua revisão da obra, Keohane afirma que sua premissa fundamental, ainda que não observada empiricamente tal qual colocada em 1984, detém validade, uma vez que se observam regimes internacionais sem a presença de um hegêmona. Não se comprovou que os regimes podem existir após uma hegemonia, mas comprovou-se que eles podem existir sem um hegêmona.

2.2.2 - A cooperação segundo abordagens construtivistas

A linha alternativa de maior peso acadêmico recente para buscar explicar a cooperação internacional nas Relações Internacionais é a construtivista, não apenas pelo tipo de abordagem desafiadora das premissas positivistas que essa teoria trouxe, mas, também, pelo alto volume de publicações voltadas para o viés construtivista nos últimos anos. (WENDT, 1992; HOPF, 1998; BUZAN & LITTLE, 2001; KARACAZULU & UZGÖREN, 2007).

[63]"The argument of *After Hegemony*, that cooperation can take place without hegemony, also implies that international cooperation does not necessarily require American participation". Itálico original do autor. Tradução nossa.

O construtivismo não é um só, assim como também não é o realismo. A partir da década de 1990, autores oriundos das correntes culturalistas e críticas, que buscavam trazer o debate das RI de novo à ontologia, em especial pela desconstrução dos conceitos e metodologias racionalistas, acabaram se nomeando, ou sendo nomeados, construtivistas. Em comum, as diferentes abordagens têm que todas negam que a anarquia é a estrutura que guia as relações entre os Estados, há outros elementos como regras e normas que, tal qual os demais elementos que compõem as relações sociais, são socialmente construídos (NOGUEIRA & MESSARI, 2005). Dois importantes trabalhos seminais para o construtivismo nas Relações Internacionais foram as obras de Onuf (1989) e Wendt (1992).

Para Onuf (1989), a anarquia não é permanente tal qual afirmam os realistas. As relações internacionais são, tal qual qualquer outro fenômeno social, passíveis de constante mudança. A sociedade internacional, por sua visão, é heterônoma, e não anárquica. Para ele, o discurso é um elemento tão importante quanto a ação - o que fundamenta grande parte das pesquisas de análise de discurso construtivistas. Onuf (*idem*) é um dos responsáveis pela chamada *virada linguística*, que valoriza a fala como elemento da ação, uma vez que o discurso, além de feito, precisa ser aceito para que se possa observar seus resultados. Para ele, a política trata das assimetrias distributivas e suas consequências, e é regida por regras socialmente construídas e sujeitas a constantes mutações. O conhecimento produzido em relação ao mundo, mais do que elementos permanentes pré-definidos, é que guiam o comportamento humano e, de igual modo, das relações internacionais, que não têm o Estado como ator unitário e nem racional.

Já Wendt (1992) faz um diálogo maior com os racionalistas ao partir do suposto do Estado como o principal ator das relações internacionais. Partindo do suposto universal construtivista de que tudo é socialmente construído, também é a anarquia internacional socialmente construída pelos Estados. Ela não possui uma única lógica de competição, fundada na autoajuda, tal qual afirma Waltz (1979) e os realistas que o sucederam. Ela pode assumir diversas arquiteturas possíveis, a partir da socialização dos Estados, podendo ser de matriz hobbesiana, tal qual descrita pelos realistas; lockeana, internalizada pelo interesse; e kantiana, internalizada pela amizade.

Essa nova forma de enxergar as relações internacionais, em especial a anarquia internacional, trouxe mudanças fundamentais para a expectativa de comportamento dos atores. A cooperação não é mais estruturalmente impedida, sendo possível pela via da socialização dos atores. Logo, mais do que desejável, a cooperação na área de defesa passa a ser uma possibilidade real para os teóricos construtivistas. Logo, começam a surgir os chamados *estudos de segurança*, que buscavam compreender as dinâmicas dos conflitos internacionais por outra abordagem que não aquela dos estudos estratégicos, fundamentalmente realistas. (BUZAN & WÆVER, 2003; KARACAZULU & UZGÖREN, 2007).

A linha construtivista dos Estudos Críticos de Segurança (CSS[64]), em especial a desenvolvida na chamada Escola de Copenhague, ditou o tema sobre os estudos de segurança internacional ao longo da década de 1990. Trouxeram contribuições impactantes, em especial via discussões de securitização e, de maneira mais forte, pela teoria dos Complexos Regionais de Segurança (CRS), a serem explorados a seguir. (KARACAZULU & UZGÖREN, 2007).

2.2.2.1 - Os Complexos Regionais de Segurança[65]

Desenvolvida mais profundamente por Buzan &Wæver (2003), a teoria dos CRS busca entender as questões de segurança internacional a partir de um enfoque regionalista, partindo do suposto que as ameaças, em geral, viajam mais curtas distâncias do que longas. Por essa teoria, os problemas de segurança estão mais intrinsecamente associados à sua região, mas continuam sofrendo a interferência da polaridade do sistema internacional – o que faz que seja rasamente lida como uma aproximação entre o realismo ofensivo e o construtivismo (BUZAN & WÆVER, 2003; CEPIK, 2005).

Segundo Buzan e Wæver (2003), o que faz a interoperabilidade dos CRScom o realismo estrutural e as teorias liberais é o fato de que eles são esperados em um ambiente anárquico e servem de efeito mediador de como o poder é exercido pelas grandes potências no sistema internacional. A teoria dos Complexos Regionais de

---

[64] Sigla do termo em inglês *Critical Security Studies*. (KARACAZULU & UZGÖREN, 2007)

[65] Trechos dessa discussão sobre os Complexos Regionais de Segurança foram parcialmente retirados do trabalho autoral prévio de (nomes removidos), e são reproduzidos aqui com o conhecimento e autorização do coautor.

Segurança busca, então, enfatizar um meio termo existente entre o sistema global e o Estado. Torna-se importante salientar que os autores não procuram fazer uma definição arbitrária de região, ou mesmo algo que seja socialmente construído pelos próprios agentes – o que seria esperado pelo construtivismo. Para os dois teóricos, portanto, região "refere-se ao nível no qual Estados ou outras unidades são conectados de maneira suficientemente próxima que suas seguranças não podem ser consideradas separadas uma das outras[66]" (*idem*, p. 43). É essencial que se compreenda, portanto, que, no contexto dos CRS, o conceito de região é entendido como relacionado ao aspecto da congruência da segurança das unidades – o que pode, ou não, coincidir com elementos outros como arranjos econômicos ou políticos, ou até mesmo a proximidade geográfica[67]. É possível, ainda, que os CRS apresentem os chamados *Subcomplexos Regionais de Segurança*, diferenciados dos complexos unicamente pelo tamanho e por se encontrarem inseridos nos primeiros.

Desdobrada, então, do conceito de região, a definição de um Complexo Regional de Segurança é, por seus autores,

> um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separados uns dos outros[68] (*idem*, p. 44).

Diversos são os elementos que aproximam o realismo ofensivo da teoria dos CRS. Tal aproximação, segundo Cepik (2005), trouxe concessões teóricas importantes para a teoria da Escola de Copenhague, aumentando tanto o alcance quanto o interesse dessa teoria. Dentre os principais elementos de proximidade, destacamos: (1) o suposto de que os CRS se organizam em um ambiente anárquico. Esse elemento é importante, pois, ainda que relativizando a posição de Wendt (1992), os teóricos dos CRS partem da anarquia como ausência de um poder central, dialogando com o suposto inicial do realismo ofensivo de Mearsheimer (2001). (2) O Estado continua sendo percebido

---

[66]"refers to the level where states or other units link together sufficiently closely that their securities cannot be considered separate from each other". Tradução nossa.

[67] Sobre esse ponto, é importante fazer a observação que a proximidade geográfica é um elemento definidor para a existência de um CRS. Contudo, ela, por si só, não garante necessariamente a existência de um CRS. Barreiras naturais (como cordilheiras ou desertos), baixa concentração de recursos nas unidades ou a forte presença de superpotências são fatores que podem inibir a existência de um CRS entre vizinhos (BUZAN & WÆVER, 2003), o que aproxima essa explicação daquela do poder parador da água de Mearsheimer (2001). Para descrição mais aprofundada do poder parador da água, ver seção 3.2.

[68]"*a set of units whose major processes of securitisation, desecuritisation, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analysed or resolved apart from one another*". Itálico original dos autores. Tradução nossa.

como a unidade principal das relações internacionais. Ainda que, segundo Buzan e Wæver (2003), existam outras unidades importantes, isso não significa que os Estados não continuem sendo as principais. Mesmo que partam de um enquadramento mais amplo, que não necessariamente afirma que os Estados não são as unidades dominantes das relações internacionais, em suas palavras, "[é] perfeitamente possível que o mundo *seja* ainda largamente estatocêntrico, mesmo que o nosso enquadramento não o seja[69]" (*idem*, p. 45). Essa relativização da abordagem construtivista é um aspecto importante para que os CRS sejam modelos teóricos para análises empíricas.

(3) A percepção da importância das balanças de poder regionais para a análise dos cenários de segurança e de percepção de ameaças. Esse talvez seja o elemento primordial para aproximar a teoria dos CRS do realismo ofensivo. Esse é um dos aspectos que diferencia a teoria desenvolvida por Mearsheimer (2001) daquela capitaneada por Waltz (1979) – que considera apenas a balança de poder global para a definição das polaridades do sistema. Ao trazerem a possibilidade da percepção de sistema não apenas pelo aspecto global, mas também pelo seu aspecto regional, tanto o realismo ofensivo quanto a teoria dos CRS abrem espaço para a compreensão de como as polaridades regionais vão influenciar o comportamento das unidades.

Uma diferença importante, contudo, associada ao último elemento, da abordagem das balanças de poder regionais, faz-se importante de ser notada na teoria dos CRS e no realismo ofensivo. Para Buzan e Wæver (2003), há quatro tipos de polaridades possíveis: unipolar, bipolar, tripolar ou multipolar. Já para Mearsheimer (2001), em termos de progressão da quantidade de medo gerada, as balanças de poder regionais podem ser: multipolaridades desequilibradas - quando há um potencial hegêmona regional, multipolaridades equilibradas, bipolaridades ou hegemonias regionais[70].

Buzan e Wæver (2003)diferenciam duas formas de relação de estrutura e caráter dos CRS: relações de poder e padrões de amizade e inimizade. Assim sendo, é essencial que se veja os padrões de socialização dos Estados - argumento do construtivismo, além da distribuição de poder global e regional - argumento do realismo ofensivo.

---

[69]"It is perfectly possible that the world *is* still largely state-centric, even if our framework is not". Itálico original dos autores. Tradução nossa.

[70] Para discussão mais aprofundada, ver a descrição do realismo ofensivo no Capítulo 3, seções3.2 e 3.3.

Segundo os autores, há quatro níveis de análise que, interrelacionados, formam a chamada *Constelação de Segurança*: (1) o nível doméstico, em especial as vulnerabilidades ali geradas; (2) as relações Estado-Estado, que geram, em si mesmas, a região; (3) a interação entre aquela região e suas vizinhas; e (4) o papel que as potências globais têm na região. Assim como os demais, o nível regional estará sempre operativo e, por vezes, será dominante – mas não necessariamente sempre. Contudo, não pode ser desconsiderada da análise, e essa é toda a ideia por trás da teoria dos Complexos Regionais de Segurança.

Quatro variáveis compõem a estrutura essencial dos CRS: (1) as fronteiras, que diferenciam um complexo do outro; (2) a existência de uma estrutura anárquica; (3) a polaridade; e (4) a construção social das unidades. Dessa maneira, a evolução dos Complexos Regionais de Segurança podem ser no sentido de manterem o *status quo*, sofrerem uma transformação interna, ou mesmo uma expansão de caráter externo.

Os CRS podem ser de dois tipos: *Padrão* ou *Centrado*. O primeiro tipo é "Vestfaliano em forma, com duas ou mais potências e uma agenda predominantemente militar-política[71]" (*idem*, p. 55). Nesse tipo, não há a presença de uma potência global, sendo, portanto, o poder definido em termos da polaridade regional, sendo que a relação social entre as potências regionais é que definirá o elemento da política de segurança do CRS[72]. Pode-se separar claramente as dinâmicas regionais daquelas influenciadas pelas grandes potências, de modo externo. Em termos do padrão de amizade-inimizade, podem ser: conflituosos, regimes de segurança ou comunidades de segurança[73].

Já os Complexos Regionais de Segurança centrados são, segundo os autores, de três formas: (1) unipolar, sendo o polo uma grande potência; (2) unipolar, sendo o polo uma superpotência; (3) centrado, mas integrados por instituições, e não por um poder regional. Os autores sugerem, contudo, uma opção extra, (4) categorizada assim

---

71 "Westphalian in form with two or more powers and a predominantly military-political security agenda". Tradução nossa.

72 Se houver uma única potência regional, o CRS padrão poderá ser unipolar (BUZAN & WÆVER, 2003).

73 Para conceituar comunidades de segurança, os autores emprestam a definição de Deutsch, que a define como uma comunidade onde as unidades não podem sequer imaginar uma guerra entre elas. Há, portanto, nesse caso, uma total dessecuritização entre os atores. Seu desenvolvimento, ainda que incomum, é um tipo de CRS, não sendo, portanto, um estágio superior aos complexos regionais de segurança, como podem ser erroneamente lidos. A OTAN constitui o exemplo mais feliz neste sentido. (BUZAN & WÆVER, 2003, p. 57).

porque não identificam nenhum CRS centrado desse tipo[74]: quando há um CRS centrado unipolar, mas a potência regional não é uma grande potência no nível global[75].

Segundo os autores (*idem*, p. 58),

> [o] que conecta esses três[76] tipos de CRS centrados é a ideia que as dinâmicas de segurança de uma região são dominadas por um centro localizado dentro dela. Isso é parcialmente uma questão de quão dominante o centro é (ex: o grau de assimetria do poder), mas, igualmente, a forma de hegemonia estabelecida. Um CRS centrado tenderá a ser mais estável se o centro estabelece um tipo de hegemonia aberto ou penetrado, onde os Estados dominados têm acesso ao processo político do 'centro imperial'[77].

Nesse contexto, a forma de internalização das estruturas sociais se torna importante. Ela será superficial, se for feita de modo coercitivo, e profunda, se aceita de modo legítimo. Há ainda, segundo os autores, a possibilidade de formação dos chamados *Complexos Regionais de Segurança de Grandes Potências*. Eles são híbridos das balanças de poder global e regional. Diferenciam-se dos demais CRS por duas razões: (1) as dinâmicas internas desses CRS afetam os cálculos globais de balanceamento de um modo que os CRS padrão não o fazem. Se as grandes potências todas se encontram em CRS desse tipo, é de se esperar que o plano regional tenha pouca influência, dando mais espaço à balança de poder global. (2) Há uma expectativa que, devido ao envolvimento de grandes potências, possa haver o transbordamento das dinâmicas dessa região para outras regiões. Sobre esse aspecto, os autores escrevem que

> [a] presença de potências de nível global em uma área tende a violar a regra que as dinâmicas de segurança inter-regionais serão geralmente fracas, permitindo a uma grande potência adjacente atuar fortemente em uma ou mais regiões vizinhas de um modo sustentável[78] (*idem*, p. 60).

---

[74] Segundo Fuccille e Rezende (2013), a América do Sul seria um CRS desse tipo.

[75] Torna-se importante aqui fazer uma diferenciação que nos será muito importante adiante, entre o CRS Padrão Unipolar e o CRS Centrado, no qual o polo não é uma grande potência. A diferença é que, no primeiro caso, as dinâmicas de segurança da região não são dominadas pelo polo, em seu centro.

[76] Os autores provavelmente só mencionam três tipos aqui por desconsiderarem o último, já que, segundo eles, não teria exemplo empírico até o momento. (BUZAN & WÆVER, 2003).

[77]"What links these three types of centred RSC together is the idea that the security dynamics of a region are dominated from a centre located within it. This is partly a question of how dominant the centre is (i.e., the degree of power asymmetry), but equally of the form of the hegemony established. A centred RSC is more likely to be stable if the centre establishes a kind of open or penetrated hegemony, where dominated states are given access to the policy process of the 'imperial centre'". Tradução nossa.

[78]"The presence of global level powers in an area is thus likely to violate the rule that interregional security dynamics will usually be weak, by allowing an adjacent great power to play strongly into one or more neighbouring regions in a sustained way". Tradução nossa.

A presença adjacente de super potências, portanto, sugere a existência do que Buzan e Wæver vão chamar de *Super Complexos de Segurança*. Nesses casos, a constelação de segurança se torna mais elaborada, e, além dos níveis doméstico, regional e global, ter-se-ia que adicionar um novo nível, o superregional.

Existe ainda a possibilidade de não formação de um CRS, quando os atores da região não conseguem, por algum motivo, gerar sua própria interdependência de segurança. Isso acontece: (1) quando há a *sobreposição*[79], que é quando uma superpotência vai além da *penetração* e domina a região de tal maneira que impede a formação da dinâmica regional de segurança. Após a sobreposição, o que acontece é ou a formação de um novo CRS ou sua total inexistência; e (2) quando as regiões de segurança são categorizadas como *desestruturadas*, devido ou ao insulamento geográfico ou à baixa concentração de recursos dos Estados da região, o que leva a uma baixa capacidade de projetação de poder.

Por fim, os autores apresentam os três requisitos para se traçar um CRS empiricamente:

> (1) a questão é securitizada de maneira bem-sucedida por quaisquer atores?;
> (2) se sim, rastreie as ligações e interações a partir desse exemplo – como a ação de segurança nesse caso interfere na segurança de alguém/algo mais, e quando isso então ecoa de maneira significativa?, etc.;
> (3) essas correntes podem então ser reunidas como um agrupamento de preocupações de segurança interconectadas[80]. (*idem*, p. 73)

Ainda que não propriamente uma teoria de cooperação em segurança internacional ou defesa, a teoria dos CRS traz o elemento fundamental para se entender a abordagem construtivista para o tema: a socialização entre os Estados, considerados os atores centrais das relações internacionais, ainda que não únicos, tanto por Buzan & Wæver (2003) quanto por Wendt (1992), em um contexto no qual a segurança é vista sob uma ótica regional. Nesse sentido, espera-se, pela ótica construtivista, que a

---

[79] A sobreposição pode ser, por vezes, difícil de ser identificada, podendo ser confundida com uma penetração de forte intensidade. A sobreposição acontece quando há a presença significativa de forças militares de grandes potências, de maneira forçosa ou parcialmente voluntária, como a Europa Ocidental/OTAN e a Europa Oriental/Pacto de Varsóvia durante o período da Guerra Fria. Para detalhes, ver Buzan &Wæver (2003, p. 61 e sgs).

[80] "(1) is the issue securitised successfully by any other actors?; (2) if yes, track the links and interactions from this instance - how does the security action in this case impinge on the security of who/what else, and where does this then echo significantly?, etc; (3) these chains can then be collected as a cluster of interconnected security concerns". Tradução nossa.

cooperação em segurança seja não apenas benéfica, mas incentivada pelo tipo de dinâmica encontrada nos CRS, contribuindo, dessa forma, para um maior ganho por parte dos atores envolvidos.

Nincic (2010) traz algumas contribuições importantes acerca de que tipo de comportamento é mais recompensatório para se conseguir o que se quer nas relações internacionais, complementando o incentivo dado pelos CRS à cooperação em segurança. O autor afirma que, em especial pela potência unipolar, estímulos positivos no relacionamento com os chamados regimes renegados[81] são mais positivos para se atingir os objetivos desejados do que a coerção ou o uso da força, o que ele considera um engajamento construtivo. Esse recurso seria pouco explorado na tentativa de mudar o comportamento de outros Estados, mesmo com vasta evidência que os engajamentos negativos não levam a resultados tão positivos assim. Citando os casos de Coréia do Norte, Irã e Líbia[82], Nincic (*idem*) mostra como os estímulos positivos, até mesmo na área de defesa - o que inclui os programas nucleares norte-coreano e iraniano - poderiam, via cooperação, contribuir para a mudança de comportamento desses Estados.

Os estímulos positivos podem ser favores econômicos, concessões políticas ou gratificações simbólicas, mas sempre com dois objetivos: (1) o estímulo de troca de favores[83] específicos para os adversários; e (2) transformar as prioridades internas da contraparte, catalisando mudanças internas desejáveis. Como muito da agenda construtivista, até mesmo pelo pouco tempo desde sua formulação, os resultados dos estímulos positivos têm pouca comprovação empírica, o que é reconhecido pelo autor. Ainda assim, o objetivo de Nincic (*idem*) é declaradamente de abrir uma nova agenda de pesquisa, onde se possa construir novos bancos de dados, no formato dos *Correlates of War* (COW)[84], que levem em consideração as falhas dos incentivos negativos e os benefícios dos incentivos positivos.

---

[81] Segundo Nincic (2010, p. 138, nota de rodapé 1), *regimes renegados* é um termo utilizado em substituição a *Estados párias*, e são aqueles que desafiam as normas fundamentais do comportamento internacional. Para maiores informações a respeito do termo, ver Nincic (2005).

[82] Sendo o texto de 2010, ele, naturalmente, não inclui a queda de Muammar Khaddafi.

[83] O termo original utilizado pelo autor é a expressão *quid pro quo*. Tendo, contudo, uso e significados diferentes no inglês e no português, optamos por traduzir a expressão no sentido original desejado pelo autor, suprimindo, assim, a expressão latina no português.

[84] Para definição e problemas associados aos COW, ver seções 4.1 e 4.2.1.3.

Para nosso objetivo nessa tese, é suficiente localizar a busca de maiores incentivos positivos no relacionamento entre Estados, como forma de se atingir o que se deseja nas relações internacionais, como um elemento que justifique a cooperação na área de defesa a partir da abordagem construtivista, conforme demonstra Nincic (2010).

2.3 - Os limites para a cooperação internacional e suas explicações

Milner (1992) afirma que há dois tipos de limites para as teorias de cooperação. O primeiro tem a ver como a forma como o pressuposto da anarquia é desenvolvido. A autora vê problemas na associação direta entre a anarquia e a preocupação com os ganhos relativos. Ainda no argumento positivista, Powell (1991) traz que o problema não é, em si mesma, a preocupação com ganhos relativos ou absolutos, mas os custos de se fazer o uso da força. Quando os custos são baixos, os ganhos relativos vão prevalecer e a cooperação terá probabilidade diminuída. Se os custos são altos, o contrário se observará. A anarquia, nesse caso, não é definidora, como colocam os teóricos da cooperação, mas uma constante. Milner (1992) ainda afirma que a preocupação com os ganhos relativos deveria ser uma variável, e não uma constante. Outro ponto tem a ver com o poder: ceder ganhos relativos a outros pode servir para aumentar a dependência do outro e aumentar a própria, uma vez que o lado que ganha mais é o mais dependente na relação. "O lado com influência *não* é aquele com os maiores ganhos relativos, mas aquele com os menores. Ceder ganhos relativos a outros pode ser uma forma de reduzir a influência deles e aumentar a sua própria[85]" (MILNER, 1992, p. 487). O segundo tipo de problemas das teorias de cooperação tem a ver com os limites da teoria sistêmica para explicar a cooperação, por ignorar os fatores domésticos.

As críticas às teorias liberais da cooperação vão, logo, no sentido da manutenção do Estado como ator unitário e racional, e no excessivo peso das teorias sistêmicas. A previsão de Milner, em 1992, era que maiores explicações viriam então daquelas teorias que explicavam a cooperação levando em consideração questões domésticas.

[85]"The side with leverage then is *not* the one with the greatest relative gains, but the one with the least. Giving relative gains to others may be a way of reducing their influence and increasing one's own". Itálico original da autora. Tradução nossa.

Um ponto, contudo, parece bastante claro a todas as teorias que tratam da cooperação internacional: ela não é fácil. Axelrod e Keohane (1985, p. 226) expõem claramente essa dificuldade:

> [a]tingir a cooperação é difícil na política mundial. Não há governo comum para fazer cumprir as regras, e, pelos padrões da sociedade doméstica, as instituições internacionais são fracas. Trapaça e decepção são endêmicas[86].

Lipson (1984) deixa também bastante claro que, em questões relacionadas à segurança dos Estados, a cooperação é ainda menos institucionalizada e mais difícil de ser atingida do que em questões econômicas, por exemplo. Não é à toa que a literatura institucionalista neoliberal é ampla em explorar exemplos de cooperação na área econômica, ainda que insistam que possam ser analisados pelos mesmos arcabouços teóricos (MEARSHEIMER, 1994/5 e 1995).

Urpelainen (2012) traz uma contribuição importante para os limites da cooperação internacional, a partir de uma análise das barganhas *ex ante* sobre o tipo de cooperação, se rasa ou profunda[87]. Segundo ele, a incerteza sobre as opções no campo externo é um problema para o aprofundamento da cooperação. Engajando-se em uma cooperação profunda, os Estados têm suas opções externas diminuídas, uma vez que o Estado se torna continuamente dependente da cooperação, o que diminui o seu poder de barganha no cenário internacional. Mais especificamente sobre a cooperação na área de defesa, o autor afirma que

> quando cada membro de uma aliança militar se especializa na produção de certos armamentos para capitalizar a economia de escala, esses países não serão capazes de se defenderem se a aliança de cooperação se quebrar[88]. (*idem*, p. 133)

As incertezas sobre o campo externo prejudicam a cooperação profunda em duas situações: quando a frequência de Estados não vulneráveis é alta e quando a cooperação profunda assimétrica diminui efetivamente as posições de barganha dos

---

[86]"Achieving cooperation is difficult in world politics. There is no common government to enforce rules, and by the standards of domestic society, international institutions are weak. Cheating and deception are endemic". Tradução nossa.

[87] Segundo o Urpelainen (2012), cooperação profunda é aquela que requer ajustamentos políticos maiores, difíceis de serem revertidos, e que aumenta a dependência do Estado de uma cooperação contínua, o que reduz as opções externas dos envolvidos. A cooperação rasa, por sua vez, é aquela onde os ajustamentos políticos são mais leves e passíveis de serem revertidos.

[88]"when each member of a military alliance specializes in the production of certain armaments to capitalize on economies of scale, these countries will be unable to defend themselves if alliance cooperation break down". Tradução nossa.

Estados vulneráveis[89] (*idem*, p. 135). Uma vez que os Estados concordem em se engajar em uma cooperação profunda, devem buscar compensar os Estados vulneráveis com opções externas débeis a fim de compensar suas perdas. Baseado numa análise da teoria dos jogos, o autor afirma que, sob o ambiente da incerteza internacional, Estados que não são vulneráveis têm, então, um incentivo para dizerem que o são, por duas razões: (1) para evitar ter que fazer um pagamento por fora; e (2) para obter uma compensação por sua suposta vulnerabilidade. Esse é um problema de revelação de informações que, segundo Urpelainen (*idem*), não havia sido visto antes.

Outra contribuição importante que o autor traz para as teorias de cooperação é mostrando um novo mecanismo estratégico para antigos aspectos institucionalistas, como mecanismos de sinalização de custos e delegação a terceiros. Urpelainen (2012) afirma que simples mecanismos de revelação de informações, ainda que importantes na cooperação de Estados vulneráveis, não contribuem para as cooperações profundas assimétricas. Estados não-vulneráveis podem se dizer vulneráveis para evitar darem compensações, e sua análise mostra que, por vezes, o Estado vulnerável oferece pagamentos por fora ao não-vulnerável. É nesse sentido que os mecanismos de sinalização de custos podem contribuir: (1) ajudando que os Estados vulneráveis sejam de fato identificáveis; e (2) induzindo a entrega das informações logo no primeiro momento, uma vez que a delegação a uma organização internacional pode suavizar o problema da renegociação.

Urpelainen (*idem*) coloca ainda porque não é um suposto realista dizer que a informação completa não é um suposto realístico. A incerteza sobre as opções externas *ex post* podem ser relacionar: (1) à disponibilidade de outros parceiros de cooperação; e (2) às consequências dos ajustamentos políticos requeridos[90].

Ainda que avancem em diversos aspectos, as teorias de cooperação não abordam, especificamente, os incentivos, limites e cenários onde a cooperação em defesa deva ser incentivada e como possa ser explicada. Comparativamente com Cottey e Forster (2007), em termos de construção teórica, apesar de incorporar os fatores domésticos que Milner (1992) considerava a falha dos modelos sistêmicos, Dyson (2010) enfrenta

---

[89]"asymmetric deep cooperation effectively undermines the bargaining position of vulnerable states". Tradução nossa.

[90] Esse tipo de incerteza é um elemento comum na cooperação de defesa, segundo o autor. Para discussão mais aprofundada, ver Tucker (1991).

um limite. Sua explicação teórica é feita para explicar um fenômeno específico, que é a resposta doméstica alemã, britânica e francesa às pressões sistêmicas do pós-Guerra Fria. Não se trata, portanto, de um modelo teórico que possa ser facilmente exportado para outras regiões, o que é deixado claro pelo autor. Seus supostos valem quase que exclusivamente para a Europa: uma região que enfrenta ameaças externas reais, a presença militar e política forte da única hegemonia regional do planeta, a manutenção de uma aliança militar inclusiva, iniciada ainda durante a Guerra Fria, o desejo de manter esses laços e de criar uma capacidade de atuação autônoma, a fim de evitar um encarceramento. Tais condições são dificilmente encontradas em outras regiões, o que, mais uma vez, limita o uso de Dyson (2010) como uma teoria de cooperação em defesa mais abrangente. Cottey e Forster (2004) não desenvolvem uma teoria que possa ter capacidade explicativa, mas apresentam um modelo analítico para descrever os relacionamentos militares pós-Guerra Fria entre os Estados Unidos e seus aliados. O mesmo vale para Lansford (2000) e a descrição do regime de cooperação em segurança na Europa Ocidental e para Tsai (2003) ao apresentar a mudança paradigmática do relacionamento militar entre China e Rússia no mesmo período.

Na linha construtivista, os Complexos Regionais de Segurança trazem grande capacidade descritiva para a cooperação em segurança, de modo geral. Contudo, é uma teoria ainda fraca em seu aspecto normativo, pois não explica as questões centrais que buscamos entender, como por quê os Estados deveriam cooperar em defesa, o que incentiva, o que restringe e como deveriam ser delineados os arranjos institucionais nessa área, diferentemente de outras.

As teorias neorrealistas tampouco trazem uma capacidade profunda de análise da cooperação em defesa. Waltz (1979) e Mearsheimer (2001 e 2004), por exemplo, vão explicar muito bem o modelo de alianças, com grande ênfase para a Guerra Fria, mas não são suficientes para explicar as demais formas de alinhamento propostas por Wilkins (2012). Mattes (2012), de igual maneira, explica os incentivos da preocupação com a reputação também nas alianças clássicas, deixando de lado as outras formas de cooperação em defesa que surgiram no pós-Guerra Fria. Resende-Santos (2007) traz importante contribuição para entender como os Estados emulam os demais casos bem sucedidos de arranjos militares, o que traz algum impacto para o

entendimento da cooperação em defesa. Contudo, como este não é o seu foco, acaba sendo uma contribuição marginal. Muthanna (2006), ainda que escreva para entender a cooperação militar entre Índia e aliados, traz princípios gerais bastante úteis, mas que, tal qual Cottey e Forster (2004), são mais uma descrição geral do que o estabelecimento de uma teoria ampla de explicação da cooperação em defesa, ainda que avance em relação ao segundo ao fazer axiomas mais abrangentes. Jervis (1978, 1985 e 1999) expõe amplas causas para explicar a cooperação internacional, mas foca-se em mostrar como a cooperação, de forma geral, pode se dar segundo as bases do realismo. O mesmo se dá com Grieco (1990). Logo, o que temos nas linhas positivistas, tanto no neorrealismo quanto no neoinstitucionalismo, são abordagens amplas à cooperação, que funcionam bem como teorias gerais, mas são insuficientes para explicar o que incentivaria ou não, e por quê cooperar ou não na área de defesa.

Nossa conclusão até esse momento, portanto, a partir de uma leitura ampla das teorias de Relações Internacionais e dos estudos que se propõem teorizar sobre a cooperação em defesa é que não há, ainda, uma teoria específica, a partir de algum programa de pesquisa mais amplo, que explique esse tipo de cooperação. Em especial para entendermos a cooperação em defesa na América do Sul, constatamos que não há arcabouço teórico sólido que nos permita explicar e prescrever as expectativas para esse fenômeno na região. Cientes dessa lacuna, o capítulo seguinte trará uma nova proposta teórica, que busca justamente suprir essa falta, criando um modelo específico de cooperação em defesa na unipolaridade, partindo do programa de pesquisa do neorrealismo em sua ênfase mais completa até o momento, o realismo ofensivo.

3 - TEORIA REALISTA OFENSIVA DE COOPERAÇÃO EM DEFESA

3.1 - Porquê uma nova teoria?

Buscamos apresentar, no capítulo anterior, como a cooperação internacional, em especial a cooperação em segurança e defesa, pode ser localizada nas principais correntes teóricas das Relações Internacionais. Apresentou-se ainda, no Capítulo 1, obras que buscaram fazer teoriasespecíficas sobre a cooperação nas áreas de segurança e defesa (COTTEY & FORSTER, 2004; DYSON, 2010; LANSFORD, 2000; MORONEY *et* al 2007 e 2009; MUTHANNA, 2006; TSAI, 2003), ainda que nossa revisão tenha demonstrado que, apesar de apresentar avanços importantes, há limites desses esforços em criar um modelo teórico mais amplo, capaz de ser replicado além das regiões para as quais foram pensados.

A justificativa de criação de um novo modelo teórico encontra respaldo em Mearsheimer & Walt (2013). Para os autores, as principais obras das Relações Internacionais foram esforços teóricos importantes, e a disciplina se desenvolveu em torno do desenvolvimento de pensamentos teóricos. Contudo, o papel da teoria nas Relações Internacionais tem diminuído, dando espaço para o que eles chamam de *teste simplista de hipóteses*[91]. Nessa nova ênfase científica, a coleta de dados e testes de hipóteses empíricas simplistas ocuparam o lugar do esforço para o emprego cuidadoso e desenvolvimento de novas teorias. Ainda que presentes na maioria dos estudos da área[92], o papel da teoria tem sido pequeno. A ênfase na metodologia em detrimento do desenvolvimento teórico impacta, inclusive, na oferta de empregos na área - o que, pelos autores, é a vitória do método sobre a teoria.

> Os debates contemporâneos sobre como estudar RI focam nos méritos relativos das abordagens qualitativas versus quantitativas ou na elaboração de novas técnicas metodológicas. O que está faltando é a atenção explícita

---

[91] Dentre as razões para esse movimento, podem estar: (1) a falta de novidade em termos teóricos, em especial nas grandes teorias; (2) o advento dos computadores, que facilitou o trabalho com dados empíricos; (3) o impacto do livro *Designing Social Inquiry*, de King, Keohane e Verba, que popularizou a metodologia política; (4) o possível impacto do longo debate sobre a teoria da paz democrática; (5) a expansão de diversos programas de RI, o que encoraja o teste simples de hipóteses, uma vez que são trabalhos mais facilmente executáveis do que novos desenvolvimentos teóricos; (6) o direcionamento para testes de hipóteses cria mais demanda por trabalhos empíricos, logo, demanda por mais pesquisadores; e (7) o reflexo da profissionalização do acadêmico (MEARSHEIMER & WALT, 2013, pp: 36-41).

[92] Segundo o Projeto TRIP (*Teaching, Research and International Policy*), o número de trabalhos que não fazem uso de teoria caiu de 47%, em 1980, para 7%, em 2006. (MALINAK *apud* MEARSHEIMER & WALT, 2013; JORDAN *et al*, 2009)

> a como teoria e método estão relacionados[93] (MEARSHEIMER & WALT, 2013, pp: 4-5).

Mearsheimer e Walt (*idem*) não afirmam que a geração e o teste de hipóteses não seja importante, pelo contrário; afirmam que sua importância para as ciências sociais é vital. Ambas são relevantes. Contudo, criar e refinar teorias é o elemento mais importante da área, em especial nas Relações Internacionais. De acordo com os autores, o problema dos métodos de testes de hipóteses aplicados atualmente de maneira quase endêmica nas Relações Internacionais é que são baseados em teorias fracas, onde os "[c]onceitos-chave não são bem definidos e as relações entre eles - para incluir os mecanismos causais - são vagamente especificadas[94]" (*idem*, p. 10). Pouca atenção é dada a se explicar por que ou como as variáveis independentes causam a variável dependente, o que leva ao instrumentalismo[95]. A acomodação às teorias existentes é o problema, segundo os autores.

Nosso esforço teórico nessa tese partilha do entendimento da teoria tal qual descrita pela abordagem positivista nas RI. Para essa corrente, teorias são simplificações da realidade, que, através da seleção das variáveis mais significativas, buscam, via abstração e idealização, explicar determinada parte da realidade. Através da identificação das variáveis dependentes, independentes e intervenientes e da lógica causal que as une, as teorias buscam explicar as hipóteses, dando um sentido a fenômenos empíricos específicos que, de outra forma, não seriam cientificamente explicáveis (WALTZ, 1979; MEARSHEIMER & WALT, 2013). São diversas as razões que fazem a construção de uma teoria sólida ser importante. Elas: (1) provêm um panorama geral sobre o que acontece nos diversos ramos de atividade, ajudando a interpretar diferentes hipóteses; (2) podem revolucionar o pensamento, trazendo entendimentos antes não existentes; (3) aumentam a capacidade de predição; (4) são essenciais no diagnóstico, no processo de tomada de decisão política e; (5) na avaliação efetiva de políticas públicas; (6) possibilitam, através da retrodição, um melhor entendimento do passado; (7) são particularmente importantes quando as

---

[93] "Contemporary debates on how to study IR focus on the relative merits of qualitative versus quantitative approaches or on elaborating new methodological techniques. What is missing is explicit attention to how theory and method are related". Tradução nossa.

[94] "Key concepts are not well defined and the relations between them - to include the causal mechanisms - are loosely specified". Tradução nossa.

[95] A abordagem instrumentalista dá mais ênfase ao método do que à comprovação empírica como forma de testar as teorias. Contanto que haja uma correlação entre as variáveis dependente e independente, sendo lógica e possível de ser testada, a teoria é tida como válida (MEARSHEIMER & WALT, 2013).

informações são escassas; e (8) são críticas para a condução de testes empíricos válidos. (MEARSHEIMER & WALT, 2013, pp: 16-20).

Waltz (1979) aponta quatro passos importantes para a construção de uma teoria: (1) isolar um fenômeno; (2) abstrair, concentrando-se em variáveis específicas e deixando de lado outras; (3) agregar elementos díspares segundo um critério teórico; e (4) idealizar, como se fosse possível se alcançar a perfeição. Nesse sentido, a teoria se distancia da realidade que busca explicar; o que é verdadeiro na teoria pode não ser verdadeiro na empiria. A construção de uma teoria, contudo, deve ser útil e fundada em elementos da realidade. Também importante para a construção de uma teoria é a criatividade, ao trazer elementos explicativos inovadores (WALTZ, 1979; WALT, 1999; MEARSHEIMER & WALT, 2013).

De teorias, diferentemente de leis, não se deve perguntar se são verdadeiras ou falsas, mas se têm uma boa capacidade explicativa. Devem ser falsificáveis e só são substituídas por outras com maior poder explicativo (WALTZ, 1979). Em especial nas ciências sociais, nenhuma teoria vai ser capaz de explicar todos os fenômenos possíveis, uma vez que são desenhadas para campos específicos do conhecimento ou para marcos temporais determinados. De igual maneira, na empiria, uma teoria pode falhar em explicar um determinado fenômeno, se for o caso de uma variável omitida, por geralmente não ter importância tão significativa, desempenhar, naquele caso, um papel determinante - o que pode levar ao abandono, refinamento ou estreitamento explicativo da teoria. Uma teoria, em especial de caráter sistêmico, deve buscar fazer generalizações, explicando, de modo não-trivial, tanto a ruptura quanto a continuidade dos fenômenos sociais. A exigência fundamental para a boa teoria é que ela tenha uma alta capacidade explicativa. (WALTZ, 1979; WALT, 1999; MEARSHEIMER & WALT, 2013). Nesse sentido,

> não apenas as predições de uma teoria precisam ser confirmadas pela observação empírica, mas os resultados observados devem também ocorrer *pelas razões certas*, por exemplo, via as lógicas causais que derivam das microfundações realistas[96] da teoria[97] (MEARSHEIMER & WALT, 2013, p. 12).

---

[96] Nesse contexto, falamos de realista como tradução do termo *realistic*, no sentido de fundações próximas da realidade, e não do mesmo termo em português traduzido do inglês *realist*, como adjetivo das correntes Realistas das Relações Internacionais. Nota nossa, não original dos autores.

[97]"not only must a theory's predictions be confirmed by empirical observation, but the observed results must also occur *for theright reasons*, i.e., via the causal logics that flow form the theory's realistic microfoundations". Itálico original do autor. Tradução nossa.

Mearsheimer e Walt (*idem*) indicam três formas de se testar teorias: (1) análise de sua solidez lógica; (2) covariação[98], que é onde acontece o teste de hipóteses; e (3) processo de rastreamento, que é a investigação se os mecanismos causais de fato operam no mundo real tal qual a teoria os descreve.

Buscando, portanto, contemplar tanto uma lacuna teórica importante encontrada na disciplina quanto contribuir para um redirecionamento dos estudos em RIpara pesquisas mais teoricamente orientadas, procuraremos desenvolver um novo modelo teórico sobre a cooperação na área de defesa que seja amplo o suficiente para incorporar diferentes atores e/ou regiões, mas que mantenha, ao mesmo tempo, uma capacidade explicativa alta.

A partir da leitura dos Capítulos 1 e 2, é possível identificar as maiores propensões à cooperação internacional nas teorias institucionalista neoliberal e construtivista. Sugerir um novo modelo teórico partindo dessas grandes teorias poderia contribuir para a compreensão da cooperação nas áreas de defesa e segurança internacional, mas pelo caminho mais curto e menos tortuoso da estrada. *Nessa longa estrada da vida*, a solidez teórica passa por optar, se o objetivo é buscar uma teoria compreensiva e com maior capacidade explicativa, pelo caminho mais complexo - por vezes, o mais tortuoso. Um dos elementos de teste de teoria proposto por Waltz (1979, p. 13) é justamente "criar um número de testes distintos e exigentes[99]". É nesse espírito que optamos, nessa tese, por buscar o caminho menos ortodoxo para a localização da cooperação internacional em defesa e segurança.

Buscar desenvolver uma nova teoria realista para tentar entender a cooperação em defesa na América do Sul é também, de certa forma, nadar contra a corrente. Enquanto a discussão realista desponta com força em países como China, com a chamada *Escola de Tsinghua* (CREUTZFELDT, 2012) e publicações como *The Chinese Journal of International Politics* [100], o prestígio dos realistas como

[98] O modelo de teste teórico proposto por Waltz (1979) pode ser aproximadamente alocado dentro da covariação. Para o autor, há sete passos para se testar uma teoria: (1) anunciá-la; (2) inferir hipóteses; (3) realizar o teste empírico das hipóteses; (4) fazer uso, nos passos 2 e 3, das noções teóricas desenvolvidas pela teoria a ser testada; (5) fazer o controle ou eliminar variáveis não incluídas no modelo teórico; (6) desenhar diversos testes exigentes à teoria; e (7), se reprovada no teste, perguntar se a teoria deve ser totalmente abandonada, reformulada ou ser estreitada em sua capacidade explicativa.

[99] "Devise a number of distinct and demanding tests". Tradução nossa.

[100] http://cjip.oxfordjournals.org/

orientadores normativos nos Estados Unidos está em baixa (KECK, 2012). Não há estudos para medir o impacto do realismo no Brasil, mas, pela análise de Faria (2012), percebe-se a proliferação de estudos que não consideram o Estado como ator unitário e racional no país[101]. Todos sabem, e é um tanto quanto óbvio pela observação simples da empiria, que os Estados não são unitários. Mas essa abstração teórica é ainda um elemento importante para a análise de questões sistêmicas nas relações internacionais[102].

Nesse sentido, aprofundar o estudo teórico das Relações Internacionais pela teoria realista sistêmica passa não apenas por reconhecer suas falhas, mas também valorizar seus atributos. Mesmo que sejam, sim, limitadas - como as são quaisquer teorias, as abordagens sistêmicas, segundo Waltz (1979), trazem maior rigor científico, distanciamento do objeto e busca por explicações abrangentes, o que não é possível nas teorias reducionistas. Reconhecemos a falha e os limites das teorias sistêmicas ao deixarem de lado as variáveis domésticas e o avanço das teorias de Relações Internacionais que levam em consideração essas variáveis[103]. Contudo, na busca pela construção de um modelo que seja aplicável e replicável em todas as regiões do globo, incluir as variáveis domésticas como independentes seria trazer elementos reducionistas, diminuindo sua capacidade de aplicação em diferentes contextos - problema esse já descrito nas abordagens, em especial, retratadas no Capítulo 1. Ainda assim, reconhecemos que questões domésticas são sim relevantes e podem, em casos específicos, desempenhar papel crucial para o comportamento dos atores. Mas nosso objetivo aqui é entender a continuidade e o padrão, não as exceções.

---

[101] Faria (2012) analisa, especificamente, a presença do tema *política externa* nas produções acadêmicas brasileiras. Ainda que a presença do tema tenha se tornado minoritária, dada a pluralização das RI no Brasil, aqueles trabalhos que trataram do tema o fizeram, em sua maioria, via Análise de Política Externa (APE), que não considera o Estado como ator unitário e enfatiza as determinantes domésticas para a política externa.

[102] Ao explicar o porquê de considerar ainda o Estado como ator unitário na construção de nossa teoria, valho-me da explicação de Mendes (2013, p. 82, nota de rodapé 41), ao explicar a proposta de Waltz (1979): "[u]ma qualificação se faz absolutamente essencial, diante de décadas de equívocos e de críticas infundadas. O pressuposto de que os Estados são unitários não é nada além disso, um pressuposto teórico. Não há implicação alguma a respeito da natureza da formação dos interesses e dos processos de tomada de decisão no âmbito doméstico dos Estados. Considerar que os Estados formam um todo coerente, sem problematizar seus processos internos, é simplesmente uma necessidade da elaboração de uma teoria sistêmica. Trata-se de mais uma das abstrações da realidade impostas pela atividade de teorização."

[103] Uma simulação interessante, que explora os limites de se considerar o Estado unitário (nos termos de Waltz) e racional (nos termos de Mearsheimer) é o proposto por Reilly (2003). Ainda que baseado no realismo ofensivo, o autor afirma que, na prática, os resultados, por vezes, se desviam dos esperados pela teoria, o que encoraja os participantes do jogo a reconstruírem seus processos de tomada de decisão.

Nas páginas a seguir, demonstramos que identificamos no realismo ofensivo, a teoria das Relações Internacionais onde a cooperação é mais difícil de ser alcançada, elementos que indicam a possibilidade da cooperação em defesa. Sugerimos, então, um modelo teórico amplo e com alta expectativa de poder explicativo - uma vez que poderia também ser adotado, como ponto de partida, pelas teorias institucionalista neoliberal, que toma muitos dos supostos realistas como seus, e pela teoria dos Complexos Regionais de Segurança, aumentando ainda mais a proximidade entre essas duas abordagens[104]. A construção de uma nova teoria serve também para trazer um maior entendimento a respeito do comportamento de um sistema unipolar, uma vez que não há ainda uma teoria sólida de como esse sistema opera. (WALT, 2009; MONTEIRO, 2011/12). Nossa proposta, nesse sentido, não é trazer uma resposta única e nem final sobre o tema, mas mostrar como as pressões sistêmicas na unipolaridade servem para incentivar a cooperação em defesa.

3.2 - O Realismo Ofensivo

Uma vez que partimos de algumas discussões já previamente bastante exploradas pela literatura, tomamos como dados alguns supostos importantes: partimos de uma abordagem realista estrutural (WALTZ, 1959 e 1979), com ênfase no realismo ofensivo (MEARSHEIMER, 1994/5, 1995 e 2001; RESENDE-SANTOS, 2007). Tomamos também como suposto que, após o colapso soviético, o mundo tornou-se unipolar (BROOKS & WOHLFORTH, 2008; WOHLFORTH, 1999 e 2009; LAYNE, 1993, 2006 e 2009). É a partir das expectativas teóricas do realismo ofensivo e das dinâmicas estruturais da unipolaridade que nos propomos desenvolver uma nova abordagem teórica. Partimos ainda do suposto trazido por Diniz (2006) de complementaridade entre o realismo ofensivo e a unipolaridade.

Apesar das grandes potências não serem os únicos atores do sistema internacional, elas são as principais unidades que o caracterizam, pelo simples motivo de praticamente todas as relações internacionais girarem em torno ou a partir delas, segundo Waltz (1979). De acordo com o proponente do realismo estrutural, a própria existência das teorias de Relações Internacionais é decorrente das grandes potências, haja vista a facilidade maior para a observação dos fenômenos interestatais focados

[104] Para maiores detalhes da proximidade entre o realismo ofensivo e a teoria dos Complexos Regionais de Segurança, ver seção 2.2.2 e Cepik (2005).

nessas unidades. O jogo do poder internacional está totalmente ligado às grandes potências: são elas que estabelecem as regras desse jogo. E, aos demais atores, sendo eles Estados ou não, cabe apenas segui-las ou deixar o jogo – o que significa uma aposta temerária, pois quem não segue as regras da estrutura e as estabelecidas pelas grandes potências paga o preço de serem penalizados pelos constrangimentos da estrutura. Exceto pela quantidade de recursos detida por cada Estado, o realismo ofensivo trata todos, grandes potências ou Estados menores, da mesma forma. (MEARSHEIMER, 2001).

Segundo Mearsheimer (*idem*, p. 29), grandes potências, guiadas pelo princípio geral do dilema da segurança, "estão sempre procurando por oportunidades para ganhar poder sobre seus rivais, com hegemonia como seu objetivo final"[105]. Aos outros Estados cabe, portanto, se adequarem ao modelo colocado pelos grandes. Mearsheimer (*idem*, pp. 30-32) afirma que cinco são os pressupostos que explicam o comportamento sempre maximizador das grandes potências: (1) o sistema internacional tem anarquia como princípio ordenador, sendo dirigido pela competição por segurança; (2) as grandes potências detêm alguma capacidade ofensiva para ferir ou mesmo destruir umas às outras; (3) o ambiente internacional é de incerteza, sendo impossível um Estado ter certeza sobre as reais intenções dos demais; (4) a preocupação primordial das grandes potências é com a sua sobrevivência, e (5) grandes potências são atores racionais. Combinados, esses princípios geram o medo e a autoajuda, o que leva à expectativa do comportamento ofensivo pela busca de maximização do seu poder, que seria contido apenas pelas outras grandes potências através dos jogos da balança de poder. No realismo ofensivo, é aceitável que as grandes potências procurem fins que não sejam de segurança, contanto que eles não vão de encontro à lógica da balança de poder.

A melhor maneira dos Estados garantirem a sua sobrevivência é, portanto, a maximização do seu poder. A receita é ser o mais forte, preferencialmente, o hegêmona regional. Mesmo que isso leve desconfiança aos demais, os Estados se preocupam com a balança de poder, e farão uso de todas as formas possíveis, sejam elas econômicas, diplomáticas ou militares, para criar uma balança que lhes seja mais favorável. A busca pelo poder como meio de garantir sua sobrevivência só para

[105]"are always searching for opportunities to gain power over their rivals, with hegemony as their final goal". Tradução nossa.

quando a hegemonia é atingida, e o interesse por buscar meios de garantir a sobrevivência só para com o fim da anarquia. (MEARSHEIMER, *idem*).

A agressão é, contudo, calculada[106]. Quanto mais recursos, mais ofensivo tende a ser o Estado, uma vez que aqueles detentores de menos capacidade ofensiva se preocuparão antes em se defender dos grandes do que atacá-los. Espera-se o comportamento ofensivo quando os ganhos de um eventual ataque superam os riscos, levando-se em conta tanto as expectativas próprias quanto as alheias. Parafraseando Clint Eastwood, Mearsheimer (*idem*, p. 37) afirma que "um Estado tem que conhecer seus limites para sobreviver no sistema internacional[107]".

Mearsheimer (*idem*) afirma que os Estados não cooperam tendo o intuito de criar a ordem mundial por si só, de modo altruísta. Segundo ele, os Estados buscam, através do comportamento ofensivo, aumentar a sua porção de poder mundial. O que acontece na prática, todavia, é que nem todos os Estados do sistema têm a capacidade de fazê-lo, e, antes de se apresentarem ao comportamento ofensivo, precisam assegurar a sua própria sobrevivência. Para tanto, adotam o único comportamento que lhes é possível adotar, o ofensivo, indo ao encontro do realismo defensivo de Waltz (1979).

Há, dentro da descrição de Mearsheimer (2001), diversas estratégias[108] dos Estados para ganhar poder sobre seus rivais. São elas: (1) a guerra, estratégia mais usada para adquirir poder; (2) *blackmail*, que é a chantagem e funciona melhor contra Estados menores; (3) *bait and bleed*, provocar e alongar um conflito entre rivais; (4) *blodletting*, que se trata de alongar um conflito entre rivais ao máximo possível; (5) balanceamento, que é a ação de contenção direta de um Estado agressor; (6) *buckpassing*, que é passar o balanceamento para outro Estado na esperança que ele seja capaz de conter o agressor; (7) *appeasement*, que se trata de ceder às demandas do agressor na esperança que isto o satisfaça; e, por último, (8) *bandwagoning*, que é

[106] Uma das diferenças cruciais entre o realismo ofensivo e o defensivo é a expectativa da agressão. Os realistas defensivos afirmam que, de maneira geral, a agressão é punida pelo sistema internacional, enfatizando que Estados ameaçados balanceiam e, invariavelmente, derrotam seus agressores, e que, no balanço ataque-defesa, a vantagem é sempre do último, o que tornaria o ataque desvantajoso. O melhor, portanto, seria trabalhar para manter, e não alterar, a balança de poder. Mearsheimer (2001), contudo, afirma que o registro histórico aponta para um maior sucesso do ataque. Entre 1815 e 1980, das 63 guerras registradas, o agressor foi vitorioso em 39 delas, ou seja, 60% dos casos.

[107]"a state has to know its limitations to survive in the international system". Tradução nossa.

[108] Na falta de traduções que tenham se firmado como jargões na disciplina, optamos por manter alguns dos termos originais do autor em inglês.

se aliar ao mais forte. Todas as estratégias acima descritas, à exceção das duas últimas, que o teórico considera que não devem ser usadas, a não ser que sejam as únicas opções possíveis, são para que o Estado ganhe e maximize poder em seu favor, garantindo assim, de melhor maneira, a sua sobrevivência. (MEARSHEIMER, *idem*).

Para Mearsheimer (*idem*), o principal inibidor da cooperação entre os Estados é a preocupação com os ganhos relativos e com a trapaça, e os principais fomentadores são a balança de poder, a formação de alianças com parceiros e acordos com rivais. O fator interveniente que proporcionará a cooperação ou não entre os Estados será, segundo os princípios do realismo ofensivo, a estrutura do sistema. Por sua vez, a estrutura é definida pela distribuição de recursos entre os principais atores do sistema, seguindo o modelo do realismo estrutural waltziano.

Há, de modo prático[109], quatro possibilidades de estrutura do sistema internacional para Mearsheimer (*idem*). Em ordem, da estrutura mais instável para a mais estável, temos: (1) a multipolaridade desequilibrada, que seria o mais instável dos sistemas e pouco levaria à cooperação, pois há um candidato a hegêmona regional, revisionista, que tende a querer alterar a balança de poder em seu favor; (2) a multipolaridade equilibrada, um meio termo, que favoreceria mais a cooperação e a possibilidade de alianças balanceadoras do que a multipolaridade desequilibrada, pois aqui não há um hegêmona em potencial; (3) a bipolaridade, que seria o segundo mais estável dos sistemas apresentados pelo autor, uma vez que, como a distribuição de poder entre as principais potências é mais equânime, há uma única possibilidade de conflito entre as grandes potências e as regras do jogo entre elas são fixas. Há mais certezas quanto ao oponente – visto que é apenas um – e os limites são conhecidos; e, por fim (4) a hegemonia regional - o mais estável dos sistemas possíveis, quando um ator se torna forte o suficiente para dominar o sistema regional, mas não forte o suficiente para ser o hegêmona global.

A diferenciação da hegemonia regional e a global é uma das grandes novidades teóricas do realismo ofensivo. Ao mostrar que a abordagem teórica de sistema não necessariamente tem que coincidir com o plano global, abre-se espaço para pensar as

---

[109] Excluíram-se aqui a bipolaridade desequilibrada, pois, segundo o autor, ela levará rapidamente à hegemonia regional, e a hegemonia global, que significa o domínio total do sistema global - o que é pouco provável, segundo Mearsheimer (2001). Ver no Capítulo 3, em especial seção 3.2, a discussão sobre hegemonia global e suas dificuldades.

balanças de poder em termos regionais. De acordo com Mearsheimer (*idem*), nunca houve uma hegemonia global. Ela só seria possível se um Estado conseguisse maciça superioridade nuclear sobre seus rivais, o que, se não é impossível, é bastante improvável de acontecer. Além da questão nuclear, o poder parador da água[110] dificulta também a projeção de poder, o que dificulta a ocupação permanente de territórios além-mar. Sendo, portanto, a hegemonia regional a forma de poder máxima possível de ser atingida, uma vez atingida essa posição, o hegêmona trabalhará para que não surjam outros Estados com esse mesmo *status* em outras regiões.

Faz-se jus explicar um pouco mais os desdobramentos da polaridade no comportamento dos atores dos sistemas, não só para os seus polos[111], mas também para os demais Estados. Segundo Waltz (1979), uma estrutura bipolar significa que dois Estados detêm tamanha quantidade de recursos que conseguem se sobrepor a todos os demais, ainda que em possibilidade de aliança. Há, portanto, a formação de dois grandes blocos de alianças, cada um ligado a um dos polos do sistema. *Bandwagoning* é, portanto, a palavra chave intra-blocos na bipolaridade. Efeitos como o de barganha ou defecção pouco contam na distribuição total de recursos, uma vez que ela está concentrada de maneira desproporcional perante os demais Estados nos dois polos do sistema. Assim sendo, o polo de cada um dos dois blocos de aliança garantirá não só a proteção dos integrantes do bloco contra as ameaças da potência oponente, como também garantirá que não haja conflitos intra-bloco. A própria presença militar do maior ator da aliança dentro dos territórios aliados funcionaria como força apaziguadora de eventuais conflitos entre os atores menores da aliança, favorecendo a cooperação dentro dos blocos.

Assim sendo, os pontos colocados por Mearsheimer (2001) como principais inibidores da cooperação entre os Estados tendem a ser exponencialmente diminuídos na bipolaridade. A preocupação com os ganhos relativos dentro das alianças desaparece, pois, ainda que os ganhos sejam distribuídos desigualmente entre os

[110] O poder parador da água, tal qual definido por Mearsheimer (2001), explica que grandes porções de água dificultam a conquista e manutenção de territórios além-mar. Isso significa que, para ocupar esses territórios, um Estado deveria dispor de parte significativa de suas forças armadas - o que poderia, eventualmente, enfraquecer a sua própria defesa doméstica. Segundo Diniz (2006), esse elemento não é característico apenas da água: por que não falarmos também do poder parador de desertos, cordilheiras, pântanos ou florestas? O princípio, logo, é o mesmo - ainda que a transposição de longas distâncias pela água cause um maior desgaste.

[111] A noção de polo utilizada aqui é a definida por Schweller (1998). Polo é aquele país que detém mais de 50% dos recursos dos dois Estados imediatamente inferiores a ele na escala de recursos.

atores da aliança, isso em nada modificará a drástica distribuição de poder já existente entre o polo e os demais integrantes. A trapaça, por sua vez, perde a sua própria razão sob a ótica do trapaceiro. Ir de encontro à grande potência da aliança é um comportamento não racional, pois não só se perderia os benefícios ofertados pela aliança como irritaria um Estado com recursos suficientes para eliminá-lo como unidade do sistema. Por sua vez, os fatores promotores da cooperação são ainda mais evidentes na bipolaridade. A balança de poder favorece a formação de dois grandes blocos, as alianças entre os integrantes de cada um deles são,respectivamente, mais fortes, pois as desconfianças são menores e a preocupação com a sobrevivência também, uma vez que ela está sendo garantida por um dos polos do sistema, e a possibilidade de acordos com os oponentes fica maior, uma vez que se conhece os limites da relação entre os dois atores-polo do sistema.

Torna-se necessária, aqui, uma explicação acerca de porquê chamarmos nossa proposta de realista-ofensiva, diferenciando-a do realismo defensivo. Para tal, é importante situá-lo cientificamente dentro do neorrealismo. Mendes (2013) faz, com rigor epistemológico, essa localização, mostrando como a teoria trazida por Mearsheimer (2001), ainda que avance enquanto teoria na proposta de Waltz (1979), faz parte do que o primeiro chama de Programa de Pesquisa Científico (PPC) do Realismo Estrutural, criado por Waltz[112]. Para Mendes (2013), Waltz (1979) traz duas grandes contribuições: a criação da teoria realista estrutural, de cunho sistêmico, e um programa de pesquisa científico, cujo núcleo duro é sustentado por quatro elementos. Os Estados: (1) são os principais atores das relações internacionais; (2) são unitários; (3) têm sua sobrevivência como seu objetivo principal; e (4) têm na estrutura do sistema internacional seu principal incentivo de comportamento. Nesse sentido, quaisquer emendas teóricas que vão contra esses elementos não devem ser localizadas dentro do PPC waltziano.

É no sentido de uma evolução do neorrealismo de Waltz (1979) que insistimos que nossa teoria é de cunho realista-ofensiva. Ao reconhecer os avanços trazidos pelos seus proponentes, em especial Mearsheimer (2001), entendemos que tais avanços não negam o PPC de Waltz, mas, conforme aponta Mendes (2013), trazem uma mudança

[112] Além da obra de Mendes (2013), para maiores discussões acerca da diferença entre o realismo ofensivo e o defensivo, sugerimos a leitura de Tang (2010), que explora o realismo defensivo como uma agenda normativa, diferenciando-o do realismo ofensivo.

teórica intraprogramática progressiva ao PPC do realismo estrutural. Segundo o autor, o realismo ofensivo avança nesse sentido, pois:

> (i) o realismo ofensivo subsume integralmente o núcleo duro do programa de pesquisa, em respeito à sua heurística negativa; (ii) as emendas teóricas trazidas pelo realismo ofensivo modificam elementos do – e introduzem elemento no – cinturão de proteção de hipóteses auxiliares do programa; e (iii) o realismo ofensivo respeita as injunções da heurística positiva do programa. (*idem*, pp: 106-7).

Em síntese sobre a diferença entre Waltz (1979) e Mearsheimer (2001), Mendes (2013, p. 116) sustenta:

> [t]em-se, em suma, a principal distinção entre as vertentes ofensiva e defensiva do realismo estrutural: para o realismo defensivo, Estados, na busca da maximização de suas chances de sobreviver, adquirem uma quantidade limitada de poder suficiente para garantir sua sobrevivência e se comprometem com a manutenção do equilíbrio internacional de poder; Estados têm, em outras palavras, um caráter posicional conservador. Para o realismo ofensivo de Mearsheimer, além de se preocuparem com a manutenção de sua posição relativa quando outros tentam alterar a balança de poder em seu favor, os Estados principalmente se preocupam em maximizar sua parcela do poder mundial, porque só assim sua sobrevivência poderá ser seguramente garantida; Estados têm, portanto, caráter eminentemente posicional revisionista.

Dentre os avanços importantes trazidos por Mearsheimer (2001) frente a teoria (mas dentro do PPC) de Waltz (1979), destacamos: (1) o suposto da racionalidade dos Estados (2) a concepção que sistemas também são regionais, e não apenas globais, o que possibilita uma análise das balanças de poder regionais; (3) a autoajuda e o medo impelem um comportamento ofensivo, e não defensivo, aos Estados - o que não quer dizer que os Estados sempre agirão de modo a iniciar uma guerra a todo o momento, mas que tendem a fazê-lo quando há incentivos sistêmicos para tal.

3.2.1 - A unipolaridade e a cooperação

Biddle (2004) faz uma importante separação entre poder militar e instituições militares. Segundo o autor,

> força militar (ou "recurso"), em si mesma, pode significar coisas diferentes em contextos diferentes. Forças militares, afinal de contas, fazem muitas coisas (...). Proficiência em uma ou diversas [funções] não implica proficiência em todas elas (...). Se recurso é a habilidade em suceder em uma dada missão, Estados diferentes avaliarão, então, recursos muito diferentemente para as mesmas forças - nenhum único conceito, indiferenciado, de "recurso militar" pode ser aplicado a todos os conflitos em todas os lugares e tempos.[113] (BIDDLE, 2004, pp: 5-6).

---

[113] "military power (or "capability") itself can mean different things in different contexts. Military forces, after all, do many things (...). Proficiency in one or even several [functions] does not imply proficiency in them all (...). If capability is the ability to succeed at an assigned mission, different

Isso significa que poder militar é sempre algo relativo, nunca estático e estacionário. Por essa razão, ao avaliarmos as polaridades, temos que levar em conta os diferentes desafios e demandas apresentados a cada ator, a cada tempo e em cada lugar.

Seguindo o raciocínio de Waltz (1979) que, quanto menos polos, mais estável será o sistema, Wohlforth (1999 e 2009) sugere que a unipolaridade será, então, o sistema mais estável possível. Tal qual definida pelo autor, a unipolaridade é quando um ator detém recursos grandes o suficiente para que não seja contrabalanceado, mas, ao mesmo tempo, não grandes o bastante para permitir a constituição de um império global. Tal concentração deve ser simétrica em todos os campos de poder - "tamanho da população e território; dotação de recursos;recursos econômicos; força militar e 'competência', de acordo com Kenneth Waltz"[114] (*idem*, p. 10) - e não deve ser confundida com outras configurações, como a multipolaridade ou a bipolaridade desequilibradas.

Baseado nas teorias da estabilidade hegemônica e da balança de poder, Wohlforth (*idem*) afirma que a unipolaridade será o mais estável dos sistemas porque elimina o componente da luta pela hegemonia entre as grandes potências, reduzindo as pressões sistêmicas que possibilitam os incentivos às tentativas de mudança da balança de poder entre os principais Estados. Segundo o autor, a teoria da estabilidade hegemônica afirma que só há a possibilidade de conflito quando o hegêmona e o Estado revisionista discordam sobre seus poderes relativos, o que só é possível quando a diferença de recursos ou é pequena ou é ultrapassada pelo revisionista em algum dos quesitos de poder, mas não em todos - o que não acontece sob a unipolaridade[115].

Já segundo a perspectiva de Waltz (1979), a unipolaridade seria, apesar de pacífica, por reduzir as incertezas, uma configuração de poder instável, pois tenderia a levar rapidamente o sistema para uma bipolaridade ou para uma multipolaridade. Wohlforth (1999) rebate essa proposição waltziana dizendo que, no caso da unipolaridade vivida

---

states will thus assess capability very differently for the same forces - no single, undifferentiated concept of "military capability" can apply to all conflicts in all places and times". Tradução nossa.

[114] "size of population and territory; resource endowment; economic capabilities; military strength; and “competence,” according to Kenneth Waltz". Tradução nossa.

[115] De acordo com Wohlforth (1999 e 2009), a unipolaridade não é capaz de reduzir todas as possibilidades de conflito internacional, mas aqueles ligados às guerras entre grandes potências pela balança de poder global.

pelos Estados Unidos, a questão da geografia tem um papel importante para a manutenção da posição privilegiada do país devido ao seu isolamento - ponto de concordância também com Mearsheimer (2001). Nesse cenário de competição improvável, os Estados de segunda linha não teriam incentivo estrutural, portanto, para buscar desafiar a potência unipolar, preferindo aliarem-se a ela. As dinâmicas sistêmicas regionais serão, dessa forma, mais importantes do que as globais para esses atores.

Monteiro (2011/12) desafia a perspectiva que a unipolaridade seja um sistema pacífico. Apesar de reafirmar a impossibilidade de guerra entre grandes potências, o autor sugere que a unipolaridade direciona a dois novos tipos de conflito: (1) conflitos entre a potência unipolar e outro Estado e (2) conflitos envolvendo exclusivamente outros Estados. O tipo de conflito na unipolaridade dependerá do tipo de comportamento da potência unipolar, que pode ser de: (i) dominância ofensiva, (ii) dominância defensiva ou (iii) desengajamento[116]. Os dois primeiros comportamentos levam ao primeiro tipo de conflito, entre a potência unipolar e outros Estados, enquanto o desengajamento levaria ao conflito entre somente outros Estados.

Para Wohlforth (1999), a unipolaridade, em especial a estadunidense, seria durável, devido:(1) à questão geográfica; (2) a nenhuma das três formas possíveis da unipolaridade chegarem ao fim parecerem viáveis (contrabalanceamento, integração regional e diferenças no crescimento de poder)[117].

Dados os caráteres pacífico e durador da unipolaridade, resta aos demais Estados, segundo Wohlforth (1999), explorarem a unipolaridade e encontrarem seu modo de atuar nela. O ambiente unipolar possibilitou uma diminuição da interdependência de segurança, o que abriu espaço para uma maior atuação das potências menores. Sob a bipolaridade, as pressões sistêmicas eram tão grandes que as potências menores só podiam responder às demandas de algum dos polos. Como não há esse ambiente competitivo, e as balanças de poder regionais passam a ter maior importância, esses

[116] Optamos pelo vocábulo *desengajamento* como mesma tradução dos termos em inglês *disengagement*, utilizado por Monteiro (2011/12), e *retrenchment*, utilizado por Brooks, Ikenberry e Wohlforth (2011/12) e por MacDonald e Parent (2011).

[117] Esses elementos serão explorados mais adiante, na discussão sobre a unipolaridade estadunidense contemporânea, na seção 4.1.

Estados podem agora ter maior capacidade de atuação na área de segurança internacional.

A unipolaridade, ao eliminar a disputa pela balança de poder global, mais do que qualquer outra configuração sistêmica, favorece a cooperação internacional e barateia os custos de manutenção da ordem. A perspectiva geral de incentivo que a unipolaridade dá aos relacionamentos multilaterais foi já trabalhada por Diniz (2006). De acordo com o autor, para minimizar os custos de manutenção da sua posição privilegiada, a potência unipolar, através de instituições multilaterais, engaja os demais Estados de segunda linha na manutenção da ordem vigente. Dessa forma, diminuem-se os custos para a manutenção da posição privilegiada do polo, uma vez que eles são arcados pelos outros atores que, ainda que não estejam na condição de lutar pelo polo, beneficiam-se da ordem vigente via relacionamento especial com a potência unipolar.

Ainda que deem nomes diferentes para o atual *status* dos Estados Unidos - Mearsheimer (2001) vai categorizá-los como único hegêmona regional e Wohlforth (1999 e 2009) como potência unipolar, as duas visões não são contraditórias - elemento também explorado bem por Diniz (2006). Enquanto Wohlforth (1999 e 2009) descreve uma balança de poder global, Mearsheimer (2001) se preocupa com a leitura das balanças de poder regionais, o que torna as duas visões complementares. Uma vez que as expectativas sistêmicas são próximas [118], para efeito do desenvolvimento da nossa teoria, faremos uso do termo *potência unipolar*[119] como representando o ator que tenha atingido o *status* descrito por ambos os autores:

[118] A principal diferença entre as expectativas sistêmicas de Wohlforth (1999 e 2009; BROOKS & WOHLFORTH, 2008) e Mearsheimer (2001) está no comportamento do principal ator do sistema. Enquanto o primeiro teórico afirma que um maior intervencionismo da potência unipolar seria esperado para manter a ordem internacional, o segundo afirma que o comportamento mais benéfico para o hegêmona regional seria deixar a dinâmica das balanças de poder regionais atuarem por si só, recolhendo-se à sua região e agindo como balanceador *offshore* apenas quando as dinâmicas regionais não parecessem dar conta de conter a emergência de um novo hegêmona regional. Ambas têm efeitos colaterais. A expectativa de Wohlforth pode levar ao chamado *overstreach* imperial, que é a corrosão do poder da potência unipolar pela presença maciça além-mar. (LAYNE, 1993 e 2006). A expectativa de Mearsheimer (2001), trabalhada pelo próprio autor, pode levar a um problema de atraso na contenção de um novo hegêmona regional, caso o balanceamento *offshore* venha ou tarde demais ou seja incapaz de reverter o candidato revisionista.

[119] A escolha do termo *potência unipolar* em detrimento de *hegêmona regional* não é aleatória. Em textos posteriores, o próprio Mearsheimer incorpora o termo unipolaridade para descrever o atual sistema internacional, como em Mearsheimer & Walt (2013). Walt (2009) também faz uso extensivo do termo, até mesmo no título da obra. Por essa razão, cremos que *potência unipolar* é mais abrangente e academicamente aceito para o nosso propósito. Isso não faz com que a nossa teoria se desvie das expectativas do realismo ofensivo proposto por Mearsheimer (2001).

concentração de poder tamanha que não possa ser contrabalanceado e domínio da balança de poder regional - uma vez que a hegemonia global só é possível com a maciça superioridade nuclear.

3.3 - A Cooperação Realista Ofensiva em Defesa na Unipolaridade

Apresentadas as expectativas teóricas do realismo ofensivo e as dinâmicas estruturais da unipolaridade, podemos agora desenvolver, a partir delas, um modelo teórico que identifique as motivações dos Estados para se engajarem na cooperação nas áreas de defesa e segurança internacional.

Em primeiro lugar, é preciso definir o que cooperação quer dizer nessa área. Ações em defesa são voltadas para os Estados Nacionais, como modo de preservação da sua integridade soberana. Segurança internacional é voltada para uma perspectiva mais sistêmica, como forma de impedir o surgimento de conflitos internacionais, qualquer que seja sua forma ou origem. Dentre os autores citados no Capítulo 1, apenas Muthanna (2006) difere mais substancialmente os conceitos. Segundo o autor, *cooperação em segurança* é um termo mais geral, pois envolve todas as formas relacionadas à segurança internacional, indo desde relações bi a multilaterais e envolvendo tanto civis quanto militares. Ela envolve: cooperação político-militar, o que inclui atuações multilaterais como as operações de paz da ONU; cooperação civil em segurança; e cooperação em defesa, que engloba os ministérios de defesa, agências associadas e as forças armadas de diferentes Estados, incluindo, mais especificamente, a questão da cooperação militar. Essa definição inclui outras formas de descrição dos alinhamentos militares do pós-Guerra Fria, como a Diplomacia de Defesa de Cottey e Forster (2004). Adotaremos o conceito mais restrito de *cooperação em defesa* no desenvolvimento de nossa teoria, contudo, uma vez que, baseados no realismo ofensivo, buscamos compreender as ações que envolvem as forças armadas dos Estados via suas ações constabulares. A opção pela cooperação em defesa reduz, dessa maneira, o campo geral de análise em segurança, que é mais amplo e envolve elementos outros que vão além das questões militares. Ainda que nos proponhamos discutir a cooperação em defesa, os incentivos sistêmicos para a cooperação em segurança ou em outras áreas não serão distintos. Nossa ênfase na defesa é apenas para acentuar a sua importância para a matriz neorrealista das Relações Internacionais, que coloca o *hard power* como elemento fundamental de

análise. Resolvida a cooperação em defesa, a mais complicada para a sobrevivência dos Estados, abre-se espaço mais facilmente para os outros tipos de cooperação - em segurança, econômica, comercial, social, ambiental, *et cétera*.

Os pressupostos do realismo ofensivo de Mearsheimer (2001) e da dinâmica da unipolaridade de Wohlforth (1999 e 2009; BROOKS & WOHLFORTH, 2008) são igualmente importantes para o desenvolvimento da nossa teoria. Isso porque buscamos entender como essa configuração sistêmica favorece a cooperação sob a anarquia - ou seja, como a balança de poder atua como elemento promotor da cooperação (expectativa do realismo ofensivo), mesmo em tempos de paz (expectativa nossa). Depreende-se do realismo ofensivo, tal qual descrito por Mearsheimer (2001) que a cooperação internacional será difícil de ser alcançada sob a anarquia, uma vez que, buscando aumentar sua segurança, os Estados vão buscar ter um comportamento ofensivo. Contudo, a contribuição de Wohlforth (1999 e 2009) nos fez entender como a unipolaridade acaba por favorecer a cooperação, mesmo sob a ótica do realismo ofensivo. Ambos os autores mostram como a concentração dos recursos nas mãos de um único ator aumenta a importância das dinâmicas das balanças de poder regionais - uma vez que a balança de poder global não pode ser alterada. Para Mearsheimer (2001), mesmo sob a chamada era da informação, a guerra - e, portanto, os preparativos para a guerra, tais como manutenção, atualização e investimento em forças armadas ativas - continuam tendo importância vital para os Estados[120]. Tendo maior importância, portanto, o aspecto regional, elementos regionais de segurança serão trazidos à tona.

Todavia, ainda que os elementos regionais sejam mais perceptíveis sob a unipolaridade, o tipo de ameaças não será o mesmo. Desde a emergência da unipolaridade, com o colapso da União Soviética, os conflitos observados no sistema internacional são muito mais de origem intraestatal do que interestatal (SUTTERLIN, 1995; DOYLE & SAMBANIS, 2006). A unipolaridade não apenas elimina os conflitos guiados pela balança de poder global, mas minimiza até mesmo as disputas

[120] A guerra, segundo Mearsheimer (2001), continua vantajosa na era da informação por, pelo menos, sete razões: (1) para a exploração da economia, coleta de impostos, confisco de produtos e plantas industrias; (2) no confisco de recursos naturais; (3) no uso da população dominada para suas forças armadas ou trabalho; (4) no ganho de território estratégico; (5) na alteração da balança de poder, eliminando o lado perdedor da lista de potências (em especial, de potência ameaçadora); (6) anexação de território; (7) desarmamento e neutralização do Estado perdedor; dentre outras possibilidades.

das balanças de poder regionais, uma vez que os Estados buscarão não contestar a ordem global mantida pela potência unipolar. Buscar alterar a balança de poder regional poderia ser visto pela potência unipolar como uma tentativa de busca do *status* de hegêmona regional, ameaçando, assim, a balança de poder global. Quanto maior o interesse da potência unipolar em uma região, maior a possibilidade que as dinâmicas regionais reflitam as dinâmicas de poder globais (BUZAN & WÆVER, 2003; DYSON, 2010). Quanto mais próxima for uma região da área de interesse estratégico vital da potência unipolar, portanto, menor será a probabilidade de que as dinâmicas de defesa dessa região sigam contra os interesses do único polo do sistema. Esse elemento vai ao encontro da expectativa de Monteiro (2011/12) sobre os dois primeiros tipos de conflitos esperados na unipolaridade: tanto a dominação ofensiva quanto a defensiva levam a conflitos entre a potência unipolar e um outro Estado. Isso significa que, quanto maior o interesse da potência unipolar em uma região, mais limitados em sua capacidade ofensiva serão os Estados - uma vez que qualquer ação que vá contra o interesse do polo global possa ser retaliada, o que pode significar o uso do maior arsenal de guerra já visto pela humanidade contra o país revisionista. O terceiro elemento de Monteiro (*idem*), do desengajamento, levaria a conflitos entre outros Estados que não a potência unipolar, em consonância com nossas expectativas de aumento da importância das balanças de poder regionais. E, mesmo nesses casos, sempre há a possibilidade do polo global atuar ainda como balanceador *offshore*. Esse motivador da cooperação em defesa é explicado pelo realismo ofensivo pelo caráter calculado da agressão.

Lembremos que, sob o realismo ofensivo, a agressão não é indiscriminada, e que se comportar de maneira ofensiva significa aumentar a sua segurança (MEARSHEIMER, 2001). Dyson (2010) também afirma que o comportamento dos demais Estados será diferente na unipolaridade, uma vez que seu tipo de resposta sempre será contextual ao exercício de poder do polo. Nesse sentido, contrariar os interesses da potência unipolar em questões de segurança internacional é aumentar os riscos, e não os ganhos, de um ataque - o que diminuiria, ao invés de aumentar, a capacidade de sobrevivência do atacante.

Guiados pelos princípios do realismo ofensivo de maximizar a sua segurança, sob a unipolaridade, quanto maior o interesse da potência unipolar na dinâmica da balança

de poder regional, menor será a capacidade dos Estados de fazerem uso da força contrariando o interesse do polo global (DYSON, 2010). Isso significa que, *para maximizar a sua segurança, seguindo os princípios do realismo ofensivo, os Estados deverão seguir, ou, ao menos não contrariar, os interesses da potência unipolar*.

Segundo Proença Jr. (2003, p. 2), "[c]ada sociedade, em cada tempo, configura de uma maneira particular a conversão de seus recursos em forças", o que não torna incompatível que, devido ao novo caráter das ameaças pós-1991, por razões estabelecidas pelo realismo ofensivo, de buscar maximizar sua segurança, os Estados se vejam compelidos a cooperar em defesa. Já que nada pode ser feito para alterar a balança de poder global e as dinâmicas estruturais da unipolaridade incentivam a não contrariedade dos interesses da potência unipolar, mesmo nas questões das balanças de poder regionais fora da região do polo global, a cooperação em defesa emerge, na unipolaridade, como uma forma de aumentar a capacidade estatal sem ser sinônimo de balanceamento ou acirramento das disputas regionais.

3.3.1 - O Dilema da Segurança e a Cooperação em Defesa no Realismo Ofensivo sob a Unipolaridade

Por quê cooperar em defesa? Tradicionalmente, a não ser que motivados pelo surgimento de um Estado revisionista, as teorias realistas afirmam que cooperar em defesa é diminuir a capacidade de sobrevivência do Estado. Há, segundo Mearsheimer (2001), dois tipos de poder: real e latente - composto por elementos que podem ser transformados em poder real. Cooperar em defesa, por essa lógica, é, nos termos de Urpelainen (2012), diminuir as opções externas dos Estados justamente na área onde ele é mais sensível, no poder real, responsável imediato pela garantia de sua sobrevivência. A premissa básica do realismo ofensivo é o dilema da segurança, como elemento que leva à autoajuda e dificulta a cooperação internacional. Tal qual descrito por Herz (1950, p. 157), o dilema da segurança é assim definido:

> [g]rupos e indivíduos vivendo em tal constelação [(anárquica)] devem estar, e geralmente estão, preocupados com a sua segurança e em serem atacados, subjugados, dominados ou aniquilados por outros grupos e indivíduos. Esforçando-se para atingir a segurança de tal ataque, eles são levados a adquirir mais e mais poder a fim de escaparem do impacto do poder dos outros. Isso, por sua vez, torna os outros mais inseguros e os compele a se prepararem para o pior. Já que nenhum deles pode jamais se sentir inteiramente seguros em tal mundo de unidades em competição, a

disputa por poder acontece, e o círculo vicioso de acúmulo de segurança e poder está em funcionamento[121].

Segundo Mearsheimer (2001), contudo, mesmo direcionados pelo dilema da segurança, os Estados não vão querer começar uma corrida armamentista se isso não for sinônimo de uma melhora em sua posição estratégica. Como, sob a unipolaridade, a melhor opção para aumentar a segurança dos Estados é não ir de encontro aos interesses da potência unipolar, cooperar em defesa pode ter múltiplas motivações:

(1) mesmo sob a unipolaridade, os Estados se preocupam com a balança de poder regional e global, ainda que possam fazer pouco, ou nada, para alterá-las. Mesmo assim, Mearsheimer (*idem*) afirma que, antes de se preocuparem em projetar poder, os Estados de segunda linha se preocuparão em se defender dos maiores. Nesse sentido, *cooperar em defesa pode ser um caminho para que esses Estados possam manter, modernizar e, eventualmente, até mesmo aumentarem seus recursos de poder sem, contudo,* (a) *desencadearem uma corrida armamentista que não possam manter* ou(b) *despertarem a discordância da potência unipolar*. A unipolaridade não elimina, mas controla, como nenhuma outra distribuição de recursos, os efeitos do dilema da segurança. (DYSON, 2010).

(2) O realismo ofensivo afirma também que aliados influenciam nos gastos e tipos de investimento em defesa. Quanto mais ricos forem os aliados, menos gastos precisa-se fazer em defesa. Levando em consideração a discussão sobre a mudança do perfil das alianças pós-1991 feita por Wilkins (2012)[122], reconhecemos que o atual padrão de aproximação dos Estados é o de um *alinhamento*, que leva em consideração as expectativas dos atores sobre o grau de cooperação futura. Diferentemente das alianças, que são menos estáveis, o comportamento maximizador dos Estados, orientados pelo realismo ofensivo sob a unipolaridade, tem sido direcionado para as parcerias estratégicas (COTTEY & FORSTER, 2004; DYSON, 2010; US CONGRESS - OTA, 1990). Nesse sentido, *cooperar em defesa pode servir para melhorar a posição estratégica dos Estados de segunda linha frente à potência*

[121]"Groups or individuals living in such a constellation must be, and usually are, concerned about their security from being attacked, subjected, dominated, or annihilated by other groups and individuals. Striving to attain security from such attack, they are driven to acquire more and more power in order to escape the impact of the power of others. This, in turn, renders the others more insecure and compels them to prepare for the worst. Since none can ever feel entirely secure in such a world of competing units, power competition ensues, and the vicious circle of security and power accumulation is on". Tradução nossa.

[122] Capítulo 2, seção 2.1.2.1.

unipolar sem terem que gastar tanto. Uma vez que o balanceamento não é possível sob a unipolaridade, as parcerias estratégicas são uma forma de alinhamento que contribui para a melhoria da posição estratégica dos seus participantes, aumentando a sua capacidade de sobrevivência via a melhor forma de maximização de seus recursos possível. Muthanna (2006) afirma que, desde que associados à política externa, arranjos cooperativos em segurança podem contribuir para os objetivos de segurança e estratégicos dos Estados. Diniz (2006) afirma que os Estados de segunda linha arcarão com parte dos custos de manutenção da posição privilegiada da potência unipolar. Contudo, *a unipolaridade favorece também relacionamentos multilaterais entre os Estados de segunda linha, em especial na área de defesa, haja vista que parte de sua segurança é garantida pela potência unipolar*.

(3) Uma vez atingido o *status* de hegêmona regional[123], Mearsheimer (2001) afirma que esse ator vai trabalhar para que não surjam hegemonias regionais em outras partes do mundo. Preferencialmente, diz a teoria, o hegêmona vai deixar que as balanças de poder regionais atuem, optando por agir como balanceador *offshore* caso as dinâmicas regionais não sejam suficientes para conter o surgimento de um novo candidato a hegêmona regional. Essa expectativa está em acordo com a estratégia de desengajamento, tal qual descrita por Monteiro (2011/12), que levaria a um aumento da importância das balanças de poder regionais na unipolaridade e a conflitos envolvendo outros Estados que não o polo global. Já para Wohlforth (1999), a fim de evitar atrasos ou falhas na contenção de Estados revisionistas, a presença da potência unipolar será mais frequente nas demais balanças de poder, indo ao encontro das estratégias de dominância ofensiva e defensiva de Monteiro (2011/12), o que favorece mais, em termos de pressão estrutural, a emergência de conflitos entre a potência unipolar e outro Estado.

Monteiro (*idem*) afirma que, mesmo que a unipolaridade incentive a potência unipolar a começar nessa configuração de poder através da dominância ofensiva, é possível que, com o tempo, ela altere o seu comportamento em direção ao desengajamento. Enquanto autores como MacDonald e Parent (2011) defendem o desengajamento, apresentando seus casos bem sucedidos ao longo da história - ainda que em outras configurações de poder que não a unipolaridade, Brooks, Ikenberry e Wohlforth

[123] Ainda que tenhamos optado por fazer uso do termo *potência unipolar*, nesse ponto faz-se necessário recapitular a discussão de hegemonia regional de Mearsheimer (2001).

(2012/13) dizem que essa estratégia não deve ser procurada pelos EUA. Se a estratégia atual, de maior presença global, é o "diabo que nós conhecemos", o desengajamento é o "diabo que nós não conhecemos", que "apresentaria riscos e custos muito maiores"[124] (*idem*, p. 10).

Qualquer que seja a expectativa de comportamento a ser seguida, pelas duas possibilidades acima descritas, é de interesse do polo evitar o surgimento de Estados revisionistas nas balanças de poder regionais. Nesse sentido, *a cooperação em defesa nas balanças de poder regionais, mesmo naquelas sem a presença da potência unipolar, funciona como instrumento em favor do polo global, uma vez que serve para conter eventuais candidatos a hegêmonas regionais*. As dinâmicas das balanças de poder regionais servirão como indicadores importantes para a manutenção da ordem pela potência unipolar, indicando, até mesmo, o momento em que seja necessária alguma medida de balanceamento *offshore* ou onde podem operar via desengajamento. Os meios de *accountability*, de provimento de informações e as dinâmicas cooperativas servirão como forma natural de contenção de Estados revisionistas nas balanças de poder regionais. Caso as dinâmicas cooperativas comecem a favorecer um Estado mais do que outros, por consequência do desengajamento, a própria preocupação com os ganhos relativos levará a um movimento balanceador regional. Se nem mesmo a dinâmica das balanças de poder regionais forem suficientes para conter um candidato a hegêmona regional, a potência unipolar sempre poderá agir, como última medida, como balanceador *offshore*.

Sob a perspectiva da potência unipolar, os elementos da Nova Diplomacia de Defesa[125] também justificam a cooperação em defesa pela lente do realismo ofensivo. O engajamento estratégico com antigos ou potenciais inimigos, o espalhamento da democracia como forma de garantir o estabelecimento de regimes aliados e o desenvolvimento em capacidades para engajamento em operações de paz são exemplos de Cottey e Forster (2004) nesse sentido. Todos esses elementos facilitam o controle de eventuais ameaças estatais via cooperação, barateando e simplificando a manutenção da ordem unipolar e justificando a cooperação em defesa por razões do realismo ofensivo.

[124]"the devil we know" [...] "the devil we don't know" [...] "would present much greater risks and costs". Tradução nossa.
[125]Capítulo 1, seção 1.1.1.

(4) Mesmo em processos de cooperação em defesa que levem à formação de instituições - alinhamentos mais sólidos e limitados em escopo, a cooperação em defesa por razões do realismo ofensivo é racional, desde que forme instituições que contribuam para uma dinâmica mais ampla de fortalecimento da capacidade de ação do Estado. Nesse sentido, as disposições realistas que Cepik (2010, pp: 61-2) identifica em instituições internacionais, geradas e mantidas pela cooperação em defesa, são:

> 1) as instituições internacionais são criadas por Estados interessados em poder; 2) a cooperação institucionalizada no domínio internacional ainda é complexa; 3) existem conflitos distributivos ("ganhos relativos desiguais"), independentemente da quantidade de informações fornecidas pelas instituições internacionais; 4) o desenho institucional pode reduzir, mas não eliminar, as dificuldades associadas com as metas de integração e cooperação em segurança.

Isso significa que as instituições devem servir ao propósito de maximização trazido pelo realismo ofensivo, favorecendo, e não diminuindo, a capacidade estatal - do contrário, irá de encontro à teoria e funcionará como elemento de diluição do poder do Estado. Exemplo disso foi a fragmentação da indústria de defesa na Europa, que levou a uma barreira na economia de escala daqueles países, diminuindo a capacidade dos Estados de produção bélica e enfraquecendo, assim, suas indústrias de defesa nacional (DYSON, 2010).

Diferentemente, portanto, do que a literatura realista em geral aponta, a cooperação em defesa na unipolaridade é não apenas incentivada para a manutenção do *status* privilegiado da potência unipolar, mas também para os demais Estados do sistema. Por ser mais difícil de ser atingida do que outras formas de cooperação, uma vez que lida diretamente com o poder real dos Estados, a cooperação em defesa pode, também, servir como um elemento desencadeador de outras formas de cooperação. Resende-Santos (2007, p. 9) afirma que os Estados copiam as práticas bem-sucedidas dos outros não apenas em questões militares, mas também em "práticas econômicas, regulatórias, administrativas e, até mesmo, constitucionais"[126].Há, portanto, uma utilidade normativa importante para se entender as razões e condições para a cooperação em defesa na unipolaridade, uma vez que pode servir para uma ampliação da agenda política dos Estados envolvidos - desde que respeite a premissa básica do

[126]"economic, regulatory, administrative, and even constitutional practices". Tradução nossa.

realismo ofensivo, de maximizar o poder do Estado para melhor garantir a sua sobrevivência.

Uma vez explicados os incentivos estruturais da unipolaridade para a cooperação em defesa, tanto por parte da potência unipolar quanto dos demais atores, a próxima seção buscará fazer uma descrição de como as variáveis independentes vão afetar a nossa variável dependente - a cooperação em defesa na unipolaridade.

3.3.2 - As Variáveis Independentes da Cooperação Realista-Ofensiva em Defesa na Unipolaridade

A teoria realista ofensiva de cooperação em defesa deve identificar as variáveis independentes para a compreensão desse tipo de alinhamento sob a unipolaridade. Se os Estados tiverem a cooperação em defesa como um meio de maximizarem o seu poder, aumentando a sua capacidade de sobrevivência, devem atentar para as seguintes variáveis: (1) a distribuição de recursos entre as unidades do sistema; (2) o tipo de cooperação; (3) o efeito da cooperação na capacidade estatal; (4) o desenho das instituições geradas; (5) a emulação de casos bem sucedidos.

(1) *A distribuição de recursos entre as unidades do sistema*. Esse é o principal elemento que interferirá no modo como a cooperação em defesa será organizada. Isso significa que a cooperação militar será dependente dos contextos político e estratégico em que esteja inserida. Em primeiro lugar, o suposto teórico do nosso modelo é, para o sistema global, que haja a unipolaridade. Tal qual descrito previamente na seção 3.2.1, a impossibilidade do contrabalanceamento levará os demais atores do sistema, se desejarem maximizar a sua segurança, a não se oporem diretamente aos interesses da potência unipolar. Isso significa que quaisquer formas de cooperação em defesa devem ser guiadas pelo princípio máximo de concordância, ou, ao menos não discordância, da potência unipolar. Outras polaridades terão outros incentivos sistêmicos diferentes. Na bipolaridade, esse incentivo previamente descrito existirá apenas para os membros das alianças de cada um dos polos, separadamente, e de modo a se oporem mutuamente - como foi o caso da OTAN e do Pacto de Varsóvia durante a Guerra Fria. Na multipolaridade, seja ela equilibrada ou desequilibrada, os efeitos sistêmicos indicarão a cooperação em defesa dentro do modelo tradicional das alianças, tal qual descrito pela teoria clássica da balança de poder - vide política europeia que vigorou desde a Paz de Vestfália ao final da Segunda Guerra Mundial.

Estando a balança de poder global definida, as balanças de poder regionais terão maior importância para a compreensão da cooperação em defesa sob a unipolaridade. Esse elemento dependerá também da estratégia adotada pela potência unipolar, se de dominação ofensiva ou defensiva ou de desengajamento. Quanto maior a presença, maior a possibilidade de envolvimento da potência unipolar nas dinâmicas regionais, segundo Monteiro (2011/12).

Urpelainen (2012) ainda afirma que as incertezas sobre o campo externo vão afetar a cooperação profunda em duas situações: (i) quando a frequência de Estados com poucos recursos (chamados por ele de Estados vulneráveis) for alta e (ii) quando a cooperação profunda assimétrica de fato diminui as posições de barganha desses Estados. Isso significa que sistemas com muitos Estados vulneráveis, pela própria baixa capacidade estatal, não conseguirão incentivar a cooperação em defesa, uma vez que não terão condições elementares - capacidades mínimas de autonomia do Estado - para levarem adiante tal cooperação. Nesses casos, abrir mão de um mínimo de autonomia pode representar dar fim à própria sobrevivência desses Estados. Seria o caso de multipolaridades equilibradas onde a capacidade estatal é quase nula. Poderíamos, para evitar confusões com as dinâmicas da multipolaridade equilibrada, chamar esses casos de *nulidade polar*. Aqui, não há polos claros no sistema, devido à baixa capacidade dos Estados envolvidos.

De igual modo, quando a distribuição de recursos for excessivamente assimétrica na balança de poder regional, a cooperação em defesa pode significar a perda total de autonomia dos Estados vulneráveis frente aos principais polos do sistema regional. Esse é o caso das multipolaridades desequilibradas. Cooperar em segurança, nesses casos, seria o sinônimo de incentivar o candidato a hegêmona regional em sua empreitada - desestabilizando ainda mais o sistema e, por parte dos demais atores envolvidos, diminuir, e não aumentar, a sua capacidade de sobrevivência - o que iria contra as expectativas do realismo ofensivo. Sob a perspectiva da potência unipolar, a multipolaridade desequilibrada é o mais arriscado modelo de balança de poder, uma vez que há um candidato a hegêmona regional que, se bem sucedido, pode incomodá-la na balança de poder global. Nesse sentido, nas balanças de poder regionais, a *nulidade polar e a multipolaridade desequilibrada são os modelos que não incentivam estruturalmente a cooperação em defesa.*

Tal qual na balança de poder global, *os sistemas que mais estimulam a cooperação em defesa nas balanças de poder regionais são a bipolaridade, uma vez que forma dois grandes blocos de alianças, e a unipolaridade, que, tal qual no sistema global, leva os demais atores a se alinharem naturalmente com o polo regional - já que não há a possibilidade de uma aliança balanceadora*.

Há uma diferença marcante, contudo, da cooperação nas balanças de poder regionais e a global. Ao tratarmos das dinâmicas regionais sob a unipolaridade, a configuração regional multipolar equilibrada pode também incentivar a cooperação em defesa - diferentemente do que é visto na balança de poder global. Essa distribuição de poder pode servir como ferramenta para os Estados engajados na cooperação em defesa para: (i) conter o surgimento de um candidato a hegêmona regional. A *accountability* e a troca geral de informações possibilitaria os atores a identificarem a emergência de revisionistas. Na eventualidade de um Estado concentrar sobremaneira os ganhos da cooperação, a lógica da preocupação com os ganhos relativos levará à formação de uma aliança balanceadora para a contenção do candidato a hegêmona regional, reestabilizando o sistema pela lógica da balança de ameaças (WALT, 1987; DYSON, 2010; RESENDE-SANTOS, 2010). Essa possibilidade, de maior influência das balanças de poder regionais, será maior nos casos ou de desengajamento (MONTEIRO, 2011/12) ou de maior desinteresse da potência unipolar na região. Caso a aliança falhe, ou se mostre fraca demais, sempre existe o recurso à potência unipolar de agir como balanceador *offshore*, uma vez que trabalhará sempre de forma a evitar o surgimento de outro hegêmona regional; (ii) aumentar o grau da capacidade estatal geral das unidades envolvidas. Se, sob cooperação, todas aumentam em proporção semelhante os seus recursos, não há um aumento do dilema da segurança dessas unidades no plano regional, e sua posição relativa frente à potência unipolar global é incrementada. Contanto que esse aumento de recursos não represente uma tentativa de formação de uma aliança balanceadora no plano global - o que é pouco provável, se não impossível, na unipolaridade - tal incremento relativo não tem motivos para levar à oposição da potência unipolar global. *Os atores, por motivos do realismo ofensivo, cooperam sob a multipolaridade equilibrada para aumentarem a sua capacidade de sobrevivência frente tanto à potência unipolar global quanto frente aos demais atores dos sistemas global e regional.* Jervis (1978) afirma que mesmo as potências do *status quo* podem, em algum momento, verem-se insatisfeitas

com ele e resolverem alterá-lo, ameaçando os demais Estados protegidos pela ordem vigente - o que justifica a preocupação dos demais Estados em buscarem aumentar a sua segurança frente à potência unipolar - ainda que isso não seja suficiente para um balanceamento em curto ou médio prazo.

(2) *O tipo de cooperação*. Urpelainen (2012), tal qual visto no Capítulo 2, mostra-nos que a cooperação pode ser rasa ou profunda. Quanto mais perto da profunda, mais serão necessários ajustamentos políticos difíceis de serem revertidos, o que aumenta a dependência dos atores de uma cooperação contínua, reduzindo, portanto, as opções externas dos envolvidos. Se o objetivo dos Estados no realismo ofensivo é maximizar a sua segurança, situações onde a cooperação profunda contínua em defesa possam levar a uma diminuição, e não a um aumento, da sua segurança devem ser evitadas. A cooperação profunda pode representar um aumento desproporcional de dependência, o que enfraquecerá a capacidade do Estado de agir sozinho quando necessário. Cooperar em defesa, nesses casos, seria trabalhar contra o princípio realista ofensivo de maximização da sobrevivência. Mattes (2012) também afirma que a expectativa de oportunismo nas alianças também incidirá sobre o tipo de cooperação. Nesse sentido, modelos de alinhamento onde a possibilidade de oportunismo seja grande, e que tal oportunismo possa representar uma mudança brusca da balança de poder regional em favor de um ator específico, devem ser evitados na cooperação de defesa, uma vez que seriam sinônimo de perda, e não da maximização da segurança do Estado. O tipo de cooperação em defesa deve ser guiado pelo princípio do Dilema da Segurança: deve ter elementos distributivos tais que possibilite o aumento conjunto dos recursos dos envolvidos, sem privilegiar nenhuma unidade em detrimento das demais. Tal privilégio pode levar a um desequilíbrio da balança de poder regional, desencadeando um movimento balanceador local ou, até mesmo, global, pelo envolvimento da potência unipolar.

(3) *O efeito da cooperação na capacidade estatal*. A racionalidade do Estado e o seu desejo de sobreviver são supostos fundamentais do realismo ofensivo - sendo o primeiro ausente no realismo defensivo. Desse modo, arranjos cooperativos que levem a uma diminuição da capacidade do Estado devem ser evitados - a não ser que esse seja claramente o objetivo. Pode ser esse o caso, por exemplo, de processos

integracionistas[127]. Nesse caso, contudo, o Estado estará agindo contra as expectativas do realismo ofensivo, uma vez que voluntariamente estará abrindo mão do seu desejo de sobrevivência. A cooperação em segurança motivada pelo realismo ofensivo deve, portanto, contribuir para aumentar a capacidade estatal, e não diminui-la. A cooperação em segurança, nesse sentido, deve atender aos requisitos sugeridos por Muthanna (2006, p. 12), de: (i) aumentar a segurança do Estado tanto no ambiente interno quanto no externo; (ii) aumentar os recursos militares de defesa do Estado; (iii) não prejudicar nem a capacidade dos militares do Estado de agirem sem os parceiros, se necessário, e nem os interesses da segurança nacional; (iv) que se relacione com os recursos necessários para as ações de qualquer alinhamento que o Estado já esteja envolvido; (v) que seja compatível e não ameace outros vínculos multilaterais pré-existentes.

(4) *O desenho das instituições geradas*. O realismo ofensivo parte do suposto que instituições internacionais são uma extensão do interesse dos Estados (MEARSHEIMER, 2001). Logo, contanto que contribuam para a maximização do poder dos Estados para garantir melhor a sua sobrevivência, as instituições serão elementos importantes nas relações internacionais.

As instituições vão contribuir para a cooperação em defesa, nesse sentido, se: (i) aumentarem os ganhos da cooperação mútua e/ou diminuição dos custos caso um Estado coopere e outro não; (ii) diminuir os incentivos para defecção através da diminuição dos ganhos da trapaça e/ou do aumento dos custos da não-cooperação; (iii) fizerem qualquer coisa que aumentem a expectativa do outro cooperar (JERVIS, 1978); (iv) houver uma conexão do desenho institucional com a balança de poder regional e a global. Quanto maiores as pressões do dilema da segurança, maior a possibilidade que a cooperação em defesa leve a instituições mais formais, calcadas na lógica das alianças. Essas instituições, contudo, têm um incentivo a não se manterem sob o mesmo desenho institucional caso as pressões sistêmicas mudem.

[127] Há situações onde o objetivo do Estado pode ser deixar de existir: quando dá origem a uma unidade maior - um outro Estado. Foi o caso, por exemplo, dos Estados-Nacionais que abriram mão de sua soberania para participarem da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, ou dos Estados independentes que, após a guerra civil estadunidense, uniram-se e deram origem aos Estados Unidos da América. Ainda que a União Europeia não esteja em seus melhores dias, uma das possíveis consequências de seu processo de integração é a constituição de um Estado europeu, que subjugue os atuais Estados em uma única soberania. Se isso vier a acontecer, foi porque os atuais Estados soberanos europeus abriram mão, voluntariamente, do seu objetivo maior de sobreviverem como unidades autônomas do sistema.

Quanto menores as pressões do dilema da segurança, maior a possibilidade que os alinhamentos sejam mais institucionalmente soltos (WILKINS, 2012), mas, também, mais amplos e duradouros. Em qualquer dos casos, contudo, as instituições geradas devem servir para aumentar a maximização do poder do Estado, a fim de aumentar a sua segurança.

(5) *Emulação de casos bem-sucedidos*. É uma premissa do realismo ofensivo que Estados copiam estratégias bem-sucedidas, como forma de maximizar o seu poder. (WALTZ, 1979; MEARSHEIMER, 2001). Segundo Resende-Santos (2007, p. 9), a

> [e]mulação militar é a imitação deliberada por um Estado de qualquer aspecto do sistema militar de um outro Estado que recaia sobre seu próprio sistema militar. Essa emulação traz as forças armadas do emulador (ou componentes específicos delas) a uma correspondência razoavelmente próxima ao modelo sendo emulado. A emulação, como uma forma genérica do comportamento estatal, é a imitação voluntária, proposital e sistemática por um Estado de técnicas e práticas de um outro.

Tal velocidade de cópia depende tanto de fatores sistêmicos, como o nível de ameaça que os Estados se deparam (*idem*), quanto fatores internos, como o grau de vulnerabilidade externa de um Estado. (DYSON, 2010; POSEN, 2006; HYDE-PRICE, 2007). A emulação dos casos bem sucedidos deverá ser uma condição a ser buscada apenas se as demais variáveis também forem espelháveis ao caso em questão. A emulação de casos bem sucedidos de cooperação em defesa que desconsidere as demais variáveis apresentadas, ou mesmo as emule de maneira equivocada, poderá levar a uma diminuição da maximização do poder do Estado, operando, dessa forma, contra os princípios do realismo ofensivo. A emulação só deve ser perseguida caso todas as variáveis acima descritas sejam análogas.

As ações dos Estados podem impactar as variáveis acima trabalhadas separadamente ou em conjunto. Por exemplo, a especialização de membros de uma aliança militar na produção de armamentos impacta negativamente tanto no *tipo de cooperação*, tal qual trabalhado por Urpelainen (2012) no caso europeu pós-Segunda Guerra Mundial, quanto no *efeito da cooperação na capacidade estatal.* Se cada Estado produz apenas um tipo de armamento, ele ficará dependente da cooperação contínua devido a uma cooperação profunda em sua indústria nacional, diminuindo suas opções externas. De igual modo, sua capacidade estatal será diminuída, uma vez que poderá não ter acesso a recursos vitais para sua defesa nacional em casos de emergência, caso a cooperação seja interrompida.

Ainda que nossa proposta seja a construção de um modelo teórico sistêmico-estrutural, temos ciência que variáveis domésticas importam. Talvez não como elementos explicativos abrangentes, como a pressão sistêmica. Ainda assim, optamos por apresentar, como elementos de pesquisa adicionais ao modelo teórico principal, duas variáveis domésticas[128] que contribuam para o propósito de maximização do poder do Estado com o intuito de aumentar a sua segurança via cooperação em defesa. Essas variáveis estiveram presentes em todos os modelos teóricos específicos que encontramos, por isso optamos por incluí-las como elementos incrementais - ainda que não necessariamente explicativos generalizadores. São elas: (i) criar *formas de comunicações interinstitucionais domésticas que favoreçam a coesão dos processos de formulação e condução das tomadas de decisão na cooperação em defesa*, o que inclui a promoção dos relacionamentos entre civis e militares. Esse elemento tem reflexo importante para a abordagem estrutural: contribui para a criação da unidade do Estado como ator nas relações internacionais, fortalecendo sua capacidade de resposta e, portanto, sua habilidade em transformar as novas formas de recursos, quaisquer que sejam elas, em maior segurança. Nos termos do realismo ofensivo, contribui na transformação de poder latente em poder real; (ii) o *grau de vulnerabilidade externa, medido pelas variáveis domésticas de constituição de poder*, que depende de elementos como: "[(1)] tamanho do território e da população, [(2)] posição geográfica, [(3)] capacidade produtiva" (DYSON, 2010, posição 2640), além dos elementos trazidos pelo realismo neoclássico, como o que Dyson (*idem*) chama de *autonomia executiva*.

Por fim, faz-se importante realçar que o papel da teoria existe no sentido de identificar expectativas, o que não quer dizer certeza sobre o comportamento futuro. Partimos do suposto que Estados são racionais, o que quer dizer que agem de forma a maximizar a sua sobrevivência - o que não quer dizer que sempre o farão. Estados, por quaisquer que sejam as razões, sejam internas ou externas, podem agir de maneira não-racional, e frequentemente o fazem. Ou seja: Estados agem de maneira irracional. Nossa

[128] Temos ciência que não são apenas essas duas variáveis que podem influenciar, pelo caráter doméstico, o fortalecimento da capacidade estatal via cooperação em defesa. Apresentar variáveis domésticas em um modelo estrutural é uma armadinha ontológica, pelo problema da baixa capacidade explicativa associado às teorias reducionistas (WALTZ, 1979). Fôssemos fazer uma lista das variáveis domésticas possíveis de influenciar nesse caso, nunca chegaríamos a uma lista final, haja vista a infinidade de possibilidades e de casos excepcionais. Contudo, essas duas variáveis parecem-nos importantes como princípio geral, por isso sua inclusão aqui como sugestão de investigação futura a pesquisas mais amplas que incluam também elementos domésticos.

proposta aqui é não dizer que os Estados vão sempre agir do modo como esperamos, mas indicarmos o que, teoricamente, é o melhor para o Estado, a partir dos supostos do realismo ofensivo. Se ele vai agir assim ou não, é uma questão de análise de política externa.

3.4 - Conclusão

Concluímos esse capítulo recapitulando os elementos centrais teóricos aqui propostos. A teoria realista ofensiva de cooperação em defesa na unipolaridade indica que há razões, sob determinadas circunstâncias, que justificam a cooperação em defesa pelos Estados. Uma vez que a expectativa do realismo ofensivo é a maximização do poder dos Estados, diferentes estruturas levarão a diferentes formas de maximização de poder.

Nossa nova proposta teórica para a compreensão do porquê a cooperação em defesa tornou-se um fenômeno tão observado, de maneiras tão distintas, no pós-Guerra Fria busca trazer uma construção teórica ampla que nos permita compreender (1) a motivação dos Estados para cooperar em defesa; (2) as variáveis independentes que afetam a cooperação em defesa; (3) um modelo amplo de cooperação em defesa que possa ser replicado em diferentes regiões do mundo.

Partimos do realismo ofensivo, teoria das Relações Internacionais onde a cooperação é vista como mais difícil de ser atingida, uma vez que, identificadas razões para cooperar via realismo ofensivo, outros modelos onde a cooperação é vista como mais possível de acontecer, como o institucionalismo neoliberal ou o construtivismo, poderiam partir dessa análise para suas agendas de pesquisa. Busca-se, identificando a motivação em cooperar por razões realistas ofensivas dos Estados, possibilitar um maior diálogo do realismo ofensivo com o construtivismo, na teoria dos Complexos Regionais de Segurança, e o institucionalismo neoliberal.

Partindo do realismo ofensivo de Mearsheimer (2001) e da discussão sobre a unipolaridade de Wohlforth (1999 e 2009), a teoria apresenta que, sob a unipolaridade, os constrangimentos estruturais levam a uma nova expectativa de comportamento para os demais Estados do sistema internacional. Não sendo possível o balanceamento contra a potência unipolar, as pressões estruturais serão para a contenção de Estados revisionistas - tanto na balança de poder global quanto nas

regionais. Nesse cenário, tentativas de alteração das balanças de poder regionais serão punidas pelo sistema. A forma como os Estados poderão, então, maximizar o seu poder é a cooperação em defesa, uma vez que tal cooperação supõe uma concordância - ou ao menos não discordância - da potência unipolar. Guiados pelo dilema da segurança, os Estados se preocuparão com os ganhos relativos, motivo pelo qual qualquer tentativa de nova hegemonia regional será contida pelos demais Estados. Nesse sentido, a cooperação em defesa deve prover não apenas aumento da capacidade estatal individual, mas também elementos distributivos que não desencadeiem uma corrida armamentista no plano regional e nem um balanceamento *offshore* por parte da potência unipolar. Cooperar em defesa serve, nesse sentido, para aumentar a posição relativa dos Estados participantes tanto frente aos demais Estados quanto frente à potência unipolar, sem, contudo, aumentar as pressões do dilema da segurança. Esse suposto reafirma o princípio egoísta dos Estados, de buscarem maximizar o seu poder para melhor garantir a sua sobrevivência, mas mostrando que novos tempos exigem novas formas de maximização de poder.

O modelo teórico da cooperação em segurança apresenta cinco variáveis fundamentais a serem observadas:

- (1) *A distribuição de recursos entre as unidades do sistema*. Pressupõe-se a unipolaridade na balança de poder global. Quanto maior o interesse da potência unipolar em uma região, maior a balança de poder regional refletirá a global. A cooperação em segurança será sempre dependente do contexto político, não podendo contrariar os interesses da potência unipolar.

- (2) *O tipo de cooperação*. Pode ser rasa ou profunda. No segundo caso, deve-se evitar aqueles modelos que limitem as opções externas dos Estados, uma vez que podem diminuir a sua maximização de poder - a não ser que a balança de poder regional demande alinhamentos clássicos nos moldes das alianças militares. Ademais, deve-se evitar a cooperação em segurança que incentive o oportunismo das unidades, já que pode levar a uma mudança rápida do relacionamento cooperativo, aumentando desproporcionalmente os recursos de algum Estado em detrimento dos demais. O tipo de cooperação deve ser orientado pelo Dilema da Segurança: deve ter arranjos distributivos que não propiciem o desequilíbrio da balança de poder regional - que

pode levar a um balanceamento local ou global, pelo envolvimento da potência unipolar.

- (3) *Efeito da cooperação na capacidade estatal*. A cooperação em segurança deve servir para maximizar o poder do Estado, via incremento da capacidade estatal. Para tanto, deve: (i) aumentar a segurança interna e externa do Estado, (ii) aumentar os recursos relacionados à força estatal militar de defesa, (iii) não atrapalhar nem a capacidade dos militares de agirem sozinhos se necessário e nem os interesses de segurança do Estado, (iv) estar relacionada aos recursos necessários para as ações de qualquer alinhamento que o Estado esteja envolvido e (v) ser compatível e não ameaçar os vínculos multilaterais já assumidos pelo Estado.

- (4) *O desenho das instituições geradas*. As instituições internacionais servirão ao objetivo dos Estados de maximizar o seu poder se: (i) aumentarem os ganhos da cooperação mútua; (ii) diminuírem os incentivos de defecção ou trapaça; (iii) fizerem qualquer coisa que aumente a expectativa da cooperação; e (iv) refletirem a balança de poder regional e a global.

- (5) *Emulação de casos bem-sucedidos*. Desde que as variáveis anteriores sejam análogas ao caso em questão, a cópia dos casos bem-sucedidos é uma forma dos Estados maximizarem o seu poder, aumentando a sua capacidade de sobrevivência.

Apresentado o modelo teórico realista ofensivo da cooperação em segurança na unipolaridade, os capítulos que se seguirão buscarão apresentar as condições empíricas de emprego da teoria para explicar as dinâmicas sul-americanas. Nesse sentido, o Capítulo 4 discorrerá acerca da balança de poder global e da balança de poder regional, enquanto o Capítulo 5 apresentará o atual *status* da cooperação em defesa na América do Sul.

4 - UMA ANÁLISE DAS POLARIDADES GLOBAL E SUL-AMERICANA

Para apresentarmos as expectativas teóricas sobre os incentivos ou não para a cooperação em defesa na América do Sul, torna-se necessário realizar um estudo sobre as polaridades tanto do sistema global quanto do sistema sul-americano e, então, relacioná-las. Dividiremos esse capítulo, então, em duas seções: uma sobre a unipolaridade dos Estados Unidos no sistema global e outra sobre a unipolaridade brasileira no sistema da América do Sul.

4.1 - A unipolaridade global estadunidense contemporânea

Uma vez que a teoria em torno da unipolaridade surgiu como uma das alternativas explicativas do mundo pós-1991, quando o único entendimento entre os analistas das relações internacionais era que o mundo havia deixado de ser bipolar, muito da sua própria descrição confunde-se também com a análise do papel dos Estados Unidos. Logo, essa sessão remete e é uma continuidade daquela que, no capítulo 3, apresentou a unipolaridade enquanto conceito teórico. Logo, tal qual a seção 3.2.1, nossa referência fundamental é o trabalho de William C. Wohlforth.

Ainda que, em trabalhos anteriores, como Wohlforth (1993) e Brooks & Wohlforth (2008), o autor tenha se sobressaído na corrente do chamado realismo neoclássico, seu artigo *The Stability of a Unipolar World*, de 1999, é, perceptivelmente, de cunho neorrealista, ao fazer uma quantificação primorosa da distribuição de recursos. Retomando a obra de Waltz (1979), no sentido de atualizá-la à unipolaridade, Wohlforth (1999) faz uma comparação entre quatro momentos históricos de polaridades distintas: (1) a multipolaridade da *Pax Britannica*, entre 1860-1870; (2) o início da bipolaridade dos EUA e URSS, entre 1945-1955; (3) o fim da Guerra Fria, em 1985; e (4) a unipolaridade estadunidense, entre 1996-1997. Ainda que tenha se tornado, a nosso ver, a principal referência para a apresentação do argumento da unipolaridade, o artigo não vem sem críticas.

Em primeiro lugar, o próprio autor reconhece que a metodologia por ele utilizada não é de todo perfeita. Wohlforth (*idem*) faz uso dos *Correlates of War* (COW), mas não sem dizer que eles são problemáticos para se comparar grandes potências ao não levarem em consideração a mudança do perfil de domínio tecnológico das potências contemporaneamente. Segundo Wohlforth (1999, p. 17),

> [o] problema específico com o índex COW é seu suposto implícito que as fontes do poder nacional não se alteraram desde o alvorecer da era industrial. Atualizar tal índex para levar em conta a revolução pós-industrial na economia política e nas questões militares seria, inevitavelmente, um procedimento subjetivo.[129]

Logo, mesmo ciente do problema, o autor faz uso do índex COW, na ausência de outros indicadores melhores.

Outro problema associado ao trabalho em questão tem a ver com a confusão entre a descrição das dinâmicas específicas da unipolaridade e a descrição da unipolaridade estadunidense. As duas questões se confundem ao longo do texto, e acaba se tornando impossível dissociá-las. Logo, muito da descrição da unipolaridade global já foi trabalhado na seção 3.2.1 dessa tese. Concentraremos, aqui, nos pontos ainda não apresentados e nas atualizações sobre o tema trazidos por Wohlforth e outros autores.

Acerca do problema do uso dos COW e dos indicadores típicos da era da informação, Wohlforth (1999) explica que

> [p]ela maioria de tais medidas da "era da informação" (...), os Estados Unidos possuem vantagens decisivas (...). Os Estados Unidos não apenas têm, de longe, a maior economia de alta-tecnologia do mundo, mas têm também a maior concentração de manufaturas em alta-tecnologia entre as principais potências (...). Os gastos totais dos EUA em pesquisa e desenvolvimento (P&D) praticamente se igualam ao total combinado do resto dos países mais ricos do Grupo dos Sete (e o G-7 representa 90 por cento do gasto do mundo em P&D). Numerosos estudos da liderança tecnológica dos EUA confirmam a posição do país em todos os "setores de liderança" chaves que provavelmente dominarão a economia mundial no século XXI.[130]

Na descrição quantitativa para explicar que o mundo tornou-se unipolar, o autor afirma que "[d]ois Estados se equiparavam em 1990. Um se foi. Nenhum novo polo apareceu: 2 - 1 = 1. O sistema é unipolar"[131] (*idem*, p. 10). Ainda que, naturalmente,

---

[129]"The specific problem with the COW index is its implicit assumption that the wellsprings of national power have not changed since the dawn of the industrial age. Updating such an index to take account of the post–industrial revolution in political economy and military affairs would inevitably be a subjective procedure". Tradução nossa.

[130]"By most such 'information-age' measures, however, the United States possesses decisive advantages (...). The United States not only has the largest high-technology economy in the world by far, it also has the greatest concentration in high-technology manufacturing among the major powers. (...) Total U.S. expenditures on research and development (R&D) nearly equal the combined total of the rest of the Group of Seven richest countries (and the G-7 accounts for 90 percent of world spending on R&D). Numerous studies of U.S. technological leadership confirm the country’s dominant position in all the key 'leading sectors' that are most likely to dominate the world economy into the twenty-first century". Tradução nossa.

[131]"Two states measured up in 1990. One is gone. No new pole has appeared: 2 − 1 = 1. The system is unipolar". Tradução nossa.

seja uma simplificação de sua análise, a frase acima demonstra o ponto do autor de modo objetivo e bem-humorado. A concentração de poder dos Estados Unidos em todos os quesitos de poder não era comparável a de nenhum outro ator em todos os quatro momentos por ele estudados. Os números mostram essa concentração também em outros indicadores, como o Produto Interno Bruto (PIB), gastos militares, além dos já citados COW. Para Wohlforth (1999, p. 18), portanto,

> [o]s Estados Unidos são o único Estado com recursos de projeção de poder global; são provavelmente capazes, se desafiados, de produzirem dominância de poder defensiva terrestre nos teatros chave; retêm a única marinha verdadeiramente de águas azuis; dominam o ar; retêm uma postura nuclear que pode dá-los vantagens de primeiro ataque contra outras potências nucleares; e continuam a nutrir investimentos de décadas em logística, comando, controle, comunicação e inteligência militares. Dedicando apenas 3 por cento de seu produto interno bruto (PIB) para a defesa, gastam mais do que todas as outras grandes potências combinadas - e a maioria dessas grandes potências são seus aliados próximos. Seus gastos de P&D em defesa são, provavelmente, maiores do que aqueles do resto do mundo combinados (...). Nenhuma das potências principais está balanceando; a maioria recuou nos gastos militares mais rápido do que os EUA recuaram. Uma razão pode ser que a democracia e a globalização mudaram a natureza da política mundial. Outra razão, contudo, é que qualquer esforço para competir diretamente com os Estados Unidos é fútil, então, ninguém tenta.[132]

Quanto às questões qualitativas da unipolaridade estadunidense, Wohlforth (*idem*) afirma que as questões que definiram a transição da bipolaridade para a unipolaridade foram muito mais inequívocas do que qualquer outro relacionamento material de poder nos duzentos anos anteriores por duas grandes razões: (1) o fato de haver apenas dois atores na bipolaridade e da distância desses dois para os demais já ser grande durante a Guerra Fria faz com que o colapso soviético deixe mais claro a preponderância dos EUA a partir de 1991 do que sob a multipolaridade; (2) a concentração de poder dos EUA na unipolaridade é simétrica, o que não gera ambiguidades interpretativas como em distribuições assimétricas. Esse era o padrão na idade moderna, mas não o visto pós-1991.

[132]"The United States is the only state with global power projection capabilities; it is probably capable, if challenged, of producing defensive land-power dominance in the key theaters; it retains the world's only truly blue-water navy; it dominates the air; it has retained a nuclear posture that may give it first-strike advantages against other nuclear powers; and it has continued to nurture decades-old investments in military logistics and command, control, communications, and intelligence. By devoting only 3 per- cent of its gross domestic product (GDP) to defense, it outspends all other great powers combined—and most of those great powers are its close allies. Its defense R&D expenditures are probably greater than those of the rest of the world combined (...). None of the major powers is balancing; most have scaled back military expenditures faster than the United States has. One reason may be that democracy and globalization have changed the nature of world politics. Another possibility, however, is that any effort to compete directly with the United States is futile, so no one tries". Tradução nossa.

Para Wohlforth (1999), a unipolaridade, em especial a estadunidense, seria também durável. Em primeiro lugar, devido à questão geográfica, tal qual mencionado na seção 3.2.1, que descreve a unipolaridade teoricamente. Rebatendo o argumento de Waltz (1979) que a unipolaridade não seria durável, Wohlforth (1999) afirma que, no caso da unipolaridade vivida pelos Estados Unidos a partir do colapso da União Soviética, a geografia, além da concentração de recursos, desempenha um papel decisivo, isolando o território estadunidense de ameaças externas e favorecendo sua posição de superioridade relativa. Esse argumento é também sustentado pelo conceito do poder parador da água de Mearsheimer (2001) para sustentar que os EUA devem permanecer ainda um bom tempo como única hegemonia regional do globo. Para ambos os teóricos, portanto, a posição *offshore* favorece a manutenção dos Estados Unidos em sua posição privilegiada no sistema. Não sendo, portanto, possível competirem com os Estados Unidos, caberia aos Estados de segunda linha a opção mais realista de se alinhar a eles.

Em segundo lugar, a unipolaridade estadunidense seria durável porque há três formas dessa configuração de poder chegar ao fim: (1) contrabalanceamento, (2) integração regional e (3) diferenças no crescimento de poder. Nenhuma dessas alternativas pareciam viáveis para Wohlforth (1999). Devido à sua posição geográfica privilegiada, os EUA precisariam de menos recursos militares para se manterem como potência unipolar do que outros atores para chegarem ao mesmo *status*, ou mesmo revertê-lo. Há também o problema das alianças. Além de uma aliança balanceadora não ser estruturalmente incentivada na unipolaridade, há o registro histórico que mostra toda a sua dificuldade contra um ator hegemônico - em especial, um ator hegemônico *offshore*.

A nosso ver, essas opções de fim da unipolaridade trazidas por Wohlforth (1999) continuam inviáveis. A crise europeia, iniciada em 2008 e ainda em curso em 2013, mostrou bem as fragilidades do processo de integração da União Europeia. O crescimento acelerado chinês mostrou, em 2012, indicadores que não continuaria assim tão acelerado (ORLIK & DAVIS 2012a e 2012b). Mesmo que o crescimento chinês da década anterior seja retomado, a China possui desafios regionais (seu forte crescimento poderia desestabilizar a balança de poder regional, aumentando instabilidades com atores importantes, tais como Índia, Japão, Coréia do Sul e Rússia)

e internos (tais como a distribuição interna de renda, sua grande população e seu envelhecimento cada vez maior, pressões por mudanças políticas, a fragmentação do Estado, a pressão demográfica sobre os grandes centros, entre outros) grandes antes de se tornar uma potência de primeira linha. Além desses elementos, não há indícios de interesse de balanceamento por parte daquelas potências de segunda linha em ascendência, como os países do BRICS, uma vez que Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul crescem sob uma ordem mantida pelos EUA - ou seja, beneficiam-se desse cenário. Uma possibilidade mais plausível de fim da unipolaridade, não levantada por Wohlforth, em nenhum de seus textos, seria uma revolução tecnológica que tornasse inúteis as armas nucleares. Essa possibilidade é trabalhada por Cepik, Martins e Ávila (2009) sobre o advento das armas de energia direta. Segundo os autores, essa tecnologia, uma vez que totalmente desenvolvida, poderia tornar inútil o arsenal nuclear dos EUA - e, naturalmente, de todos os que detêm essa tecnologia-, o que poderia levar o mundo a um ambiente multipolar rapidamente. Até o momento, contudo, esse cenário não se confirmou. Essa é, a nosso ver, a possibilidade mais plausível para o fim da unipolaridade nos próximos anos.

Estamos em consonância com Rodriguez (2013) que uma transformação de poder pode até vir a ocorrer, mas não é esse o caso no momento. Ainda vivemos sob uma unipolaridade. Se poder, pelo conceito de Waltz (1979), é influenciar mais o outro do que ser influenciado por ele, por exemplo, os Estados Unidos ainda detêm essa capacidade[133]. Alguns indícios disso mostram-se, nos últimos tempos, bastante sintomáticos:

(1) *O controle da agenda da ONU*. Como principal organização multilateral do mundo, a ONU ainda reflete uma agenda política em consonância com os Estados Unidos. Quando nos referimos à ONU, remetemo-nos não à sua capacidade de aprovação unânime de resoluções pró-EUA, como experimentado pela organização na primeira década da unipolaridade, mas à sua agenda política defendida por sua

[133] Ao discorrermos acerca das características da unipolaridade estadunidense, por vezes, traremos exemplos que a confirmam empiricamente. Não estamos, com isso, afirmando que todos esses exemplos foram bons, tanto em suas conduções quanto em suas decisões. Pelo contrário, poderíamos discorrer como diversos deles, na verdade, aumentam excessivamente os custos da superextensão e podem, em longo prazo, prejudicar a própria unipolaridade dos EUA. (REZENDE, 2011). Contudo, não é esse nosso objetivo aqui. Nessa seção, tratamos de como esses exemplos demonstram a unipolaridade pela capacidade simplesmente dos Estados Unidos poderem fazê-los sem medo de uma resposta militar - coisa que só a potência unipolar pode-, independentemente se são decisões boas ou ruins. É, nesse sentido, a capacidade de ação que conta.

burocracia, agências e secretariado. O *status-quo* onusiano ainda é aquele consonante com o *status-quo* que beneficia os Estados Unidos da América. Isso cria, até mesmo, constrangimentos para a atuação da ONU, o que, em outro trabalho, chamamos, de modo bem-humorado, de *Paradoxo do Ara Ketu* (REZENDE, 2013b e 2013c).*Mal acostumada* com o período inicial da unipolaridade, quando as discrepâncias da distribuição de poder eram mais acentuadas, a burocracia da ONU mantém os tipos de demandas comuns à expansão da agenda da ONU da década de 1990, como o conceito de Responsabilidade para Proteger, a ênfase na democracia como valor universal, a valorização e o respeito aos direitos humanos.

(2) *A capacidade dos Estados Unidos de realizar intervenções militares multilaterais, mesmo sem o aval da ONU, permanece*. Mesmo que, a nosso ver, o mundo permaneça ainda unipolar, ele não é unilateral - e nem deve sê-lo. Retomamos aqui o argumento de Diniz (2006) que os Estados Unidos fazem uso dos relacionamentos multilaterais para diminuir os custos de manutenção da sua unipolaridade. Logo, fazer uso de instituições multilaterais faz parte da dinâmica da unipolaridade. Isso, contudo, traz riscos. Por vezes, tais instituições podem mostrar-se reticentes de seguir as decisões da potência unipolar - o que é até esperado pelo chamado balanceamento leve(KELLEY, 2005; LAYNE, 1993 e 2006; PAUL, 2005; PAPE, 2005; WALT, 2006). Isso, contudo, não é suficiente para que a potência unipolar não aja sozinha - ou com parceiros selecionados, em uma ação multilateral não necessariamente ligada a uma organização internacional multilateral - quando considera adequado. Três exemplos são claros disso, quando os EUA não conseguem a aprovação de uma intervenção militar via Conselho de Segurança da ONU (CSNU) e acabam realizando-a de outra forma: (i) a Guerra do Kosovo, de 1999, levada a cabo através de ataques aéreos da OTAN contra as forças da República Federal da Iugoslávia; (ii) a intervenção militar de mesmos moldes da OTAN na Líbia, em 2011, que ajudou a derrubar o presidente Muammar al-Gaddafi; e (iii), talvez, a mais significativa delas, a Guerra contra o Iraque em 2003, que, ainda que tenha dividido os tradicionais aliados EUA e Europa Ocidental, foi levada a cabo, inicialmente, através de uma aliança composta por Estados Unidos, Austrália, Reino Unido e Polônia e, logo depois, agrupo forças multilaterais de dezenas de contribuintes (GORDON & SHAPIRO,

2004), chegando a um total de 56 países[134]. São três exemplos, em três décadas diferentes, da manutenção da unipolaridade dos EUA.

No primeiro caso, da Guerra do Kosovo, Yoshiaki e Katsuhiko (2002) afirmam que China e Rússia sentiram, de modo muito especial, os bombardeios aéreos na Iugoslávia. Foi percebido pelos governos desses países, segundo os autores, que os Estados Unidos buscavam uma afirmação de sua unipolaridade, agindo fora de sua esfera de influência (a Iugoslávia estava fora da área da OTAN) e contra a própria carta da organização. Apesar da retórica do então presidente russo Boris Yeltsin, que chegou a afirmar que mísseis nucleares russos estavam apontados para cidades importantes da Europa e dos Estados Unidos, a intervenção aconteceu e o objetivo foi atingido: o governo foi derrubado, Slobodan Milosevic foi preso, julgado por um tribunal *ad hoc* e tornou-se um marco do conceito de Responsabilidade para Proteger, que justificaria grande parte das intervenções militares nos anos seguintes. A intervenção em Kosovo foi um marco importante tanto para a mudança do perfil de atuação da OTAN quanto para a percepção de China e Rússia acerca da necessidade da criação de novas parcerias estratégicas entre ambos (YOSHIAKI &KATSUHIKO, 2002; TSAI, 2003).Nem mesmo a parceria estratégica da Rússia com a OTAN, iniciada em 1997, foi suficiente para mudar o perfil de atuação da organização. A crise de Kosovo azedou a relação com a Rússia, que chegou a suspender totalmente o alinhamento histórico iniciado dois anos antes (SMITH, 2008). A Guerra de Kosovo é, para o nosso caso, um exemplo da unipolaridade estadunidense, pois não apenas desconsiderou o aspecto legal das Nações Unidas, mas realizou uma intervenção militar em uma antiga área de influência russa/soviética e não sofreu retaliações por conta disso.

O segundo caso da nossa análise, já na década atual, também enfatiza os bombardeios na Líbia como um exemplo da unipolaridade estadunidense, bastante em consonância com o exemplo de Kosovo, de doze anos antes. Blumenthal (2011) afirma que, "[à]s

[134] A lista total de participantes da aliança, em momentos distintos, inclui: Afeganistão, Albânia, Angola, Armênia, Austrália, Azerbaijão, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Colômbia, Cazaquistão, Cingapura, Costa Rica, Dinamarca, El-Salvador, Eritréia, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Etiópia, Filipinas, Geórgia, Holanda, Honduras, Hungria, Ilhas Marshall, Ilhas Salomão, Itália, Islândia, Japão, Kuwait, Letônia, Lituânia, Macedônia, Micronésia, Moldávia, Mongólia, Nicarágua, Noruega, Nova Zelândia, Palau, Panamá, Polônia, Portugal, Reino Unido, República da Coreia, República Dominicana, República Tcheca, Romênia, Ruanda, Tailândia, Tonga, Turquia, Ucrânia, Uganda e Uzbequistão. (COALITION..., 2010).

vezes, é preciso uma crise para dispensar modismos intelectuais"[135], e que esse seria, justamente, o caso da Líbia, ao enterrar os argumentos de não-polaridade mundial ou de "ascendência do Resto"[136] (*idem*). Segundo o autor, os novos declinistas, que afirmam que os EUA estão decrescendo em seu poder com relação a novos atores, têm alguns pontos bastante válidos. Os números estatísticos brutos mostram as altas taxas de crescimento econômico, gastos militares e consumo energético de Estados como China e Índia. Contudo, para o autor, "poder é sobre muito mais do que números brutos. É o conceito mais ilusório na política. Ele geralmente não pode ser medido adequadamente até que seja usado"[137] (*idem*). É o elemento que Waltz (1979) e Wohlforth (1999) vão chamar de competência.

Para Blumenthal (2011), os bombardeios da OTAN na Líbia, que contribuíram para a derrubada e morte de Gaddafi pelas forças oposicionistas, mostraram que, mesmo estando em um momento crítico, saindo de duas guerras dispendiosas e longas[138], os EUA não se furtaram em agir para manter a ordem mundial. Segundo o autor, ainda que França e Reino Unido tenham se pronunciado mais, em especial na ONU, a decisão de liderar foi, inevitavelmente, dos Estados Unidos - e assim foi feito. A administração Obama teria percebido duas coisas: (1) Gaddafi precisava cair para que a ordem internacional sustentada pelos EUA fosse mantida; e (2) que caberia aos Estados Unidos o papel de derrubar o regime líbio. Índia e China, supostos exemplos do declínio de poder estadunidense, fizeram, no máximo, ficar fora do caminho. Talvez, até mesmo para evitar um desgaste desnecessário com os EUA, a abstenção chinesa no Conselho de Segurança não deu lugar a um veto. Em muito, segundo Blumenthal (*idem*), isso se dá porque a China se beneficia não apenas globalmente da manutenção da ordem feita pelos Estados Unidos, sendo o Afeganistão um bom exemplo disso: enquanto estadunidenses morrem para estabilizar o país, cuja instabilidade pode ser muito mais problemática para a China do que para os EUA devido à proximidade geográfica, os chineses permanecem desinteressados em intervir no problema. A intervenção militar da OTAN na Líbia mostra

> que, enquanto os Estados Unidos não estão tão distantes da Índia e da China em força material quanto costumavam estar, a visão de ordem

---

[135]"Sometimes it takes a crisis to dispense with intellectual fads". Tradução nossa.

[136]"rise of the Rest". Tradução nossa.

[137]"power is about much more than raw numbers. It is the most elusive concept in politics. It usually cannot be measured accurately until it is used". Tradução nossa.

[138] Ainda que tenha ocorrido a retirada do Iraque, em 2010, a guerra foi incrementada no Afeganistão e continua desde 2001 até hoje, tornando-se a mais longa guerra estadunidense, com doze anos.

> mundial que eles compartilham com seus aliados da OTAN os provém com uma força moral e legitimidade impossíveis de serem medidas.[139] (BLUMENTHAL, 2011)

O caso Líbio mostra a unipolaridade estadunidense ao tanto evidenciar a dependência militar que seus aliados ainda têm da potência unipolar quanto, também, da sua inegável capacidade de agir em áreas de influência de outras grandes potências sem o medo de uma retaliação direta. A Líbia de Gaddafi era um outro país que mantinha históricas relações com a Rússia, desde os tempos soviéticos, e o urso russo nada fez de significativo para evitar a intervenção que levou ao fim do governo aliado.

O terceiro caso, da Guerra no Iraque[140], é, contudo, o caso mais significativo dos três para representar a unipolaridade estadunidense. Hinnebusch (2006) mostra o quão significativa foi a intervenção no Iraque para a compreensão de um mundo unipolar. Independentemente da qualidade da guerra, sujeita a uma série de críticas, desde sua decisão à sua condução[141], essa guerra, segundo o autor, demonstrou o fim da concepção de uma hegemonia benevolente estadunidense. Teria sido esse o marco de quando os EUA deixaram de se conter com a posição de balanceador *offshore*,

> exercendo o seu poder através de instituições multinacionais e constrangido por regras mutuamente acordadas. Ao invés disso, o hegêmona, enfrentando poucos constrangimentos em um mundo unipolar, é guiado pelos interesses particularistas de seu grupo dominante, na busca de um império informal no qual a força é usada para impor regimes clientelistas e subordinação econômica.[142] (*idem*, p. 451).

Segundo Hinnebusch (2006), a partir da Guerra do Iraque, o único limite para a limitação hegemônica dos Estados Unidos passa a ser a hiperextensão imperial. A total incapacidade da comunidade internacional frente à decisão da administração de George W. Bush de invadir o país e derrubar Saddam Hussein, mesmo com forte

---

[139]"that while the United States is not as far ahead of India and China in material strength as it used to be, the vision of world order it shares with its NATO allies provides it with a moral strength and legitimacy impossible to measure". Tradução nossa.

[140]Ainda que, temporalmente, a Guerra do Iraque tenha acontecido entre a Guerra do Kosovo e a intervenção na Líbia, colocamos esse caso por último devido à proximidade em forma de emprego da força dos dois outros casos e devido ao tamanho dessa guerra, muito maior que as outras.

[141] Para críticas, por razões do realismo ofensivo, para a decisão de iniciar uma guerra contra o Iraque em 2003, sugerimos os textos de Mearsheimer (2005) e Mearsheimer e Walt (2003). Esses dois autores, em conjunto com uma série de outros teóricos realistas, que incluíam Kenneth Waltz, William Wohlforth, Robert Jervis, Robert Pape, Barry Posen, Robert Powell, Thomas Schelling, Randall Schweller, Glenn Snyder e Stephen Van Evera, mencionando apenas aqueles autores citados ao longo dessa tese, assinaram um anúncio, pago por eles mesmos, de página inteira no jornal *The New York Times*, intitulado "War With Iraq Is Not in America's National Interest".

[142]"exercising its power through multinational institutions and constrained by mutually agreed rules. Rather, the hegemon, facing few external constraints in a unipolar world, is driven by the particularistic interests of its ruling group, in the pursuit of informal empire wherein military force is used to impose client regimes and economic subordination". Tradução nossa.

oposição interna, mostrou que não havia atores fortes o suficientes para barrar os Estados Unidos naquilo que desejavam fazer.

É significativo apontar que, no caso do Iraque, não houve um desrespeito, em termos legais, ao Conselho de Segurança da ONU. É bem verdade que não houve uma resolução do CSNU que aprovava diretamente a invasão. Ameaçada tanto por vetos quanto por não chegar nem mesmo a ter nove votos afirmativos, o necessário para que seja aprovada, contando que não haja nenhum veto de seus membros permanentes, um projeto de resolução nem chegou a ser proposto pelos Estados Unidos e seus aliados. Contudo, a justificativa legal apontada pelos membros da aliança ofensiva foi que a operação já havia sido previamente autorizada pela resolução 1441 do CSNU. Sua cláusula operativa 13 traria a abertura legal necessária. Lê-se: "*Relembra*, nesse contexto, que o Conselho tem, repetidamente, advertido o Iraque que tomará sérias consequências como resultado de suas contínuas violações de suas obrigações"[143] (UN, 2002). O uso, na resolução, da expressão vaga "sérias consequências", foi uma artimanha política notável dos Estados Unidos que, em pouco tempo, soube fazer o uso dela para seus propósitos ofensivos. É importante também notar que a resolução foi aprovada por consenso, e retomava resoluções anteriores que remetiam à prévia da Guerra do Golfo de 1990.

A não-aprovação de uma resolução autorizando a guerra, o relatório do Diretor Geral da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) Mohamed ElBaradei afirmando que não havia evidências que o Iraque tinha retomado o seu programa nuclear, e que era preciso que o trabalho da agência pudesse prosseguir(ELBARADEI, 2003), a oposição forte internamente ou a não-participação de aliados importantes, como Alemanha e França, nada disso foi suficiente para impedir o início da guerra. Uma vez mais, a unipolaridade não se trata de tomar decisões sempre certas, mas de poder tomar decisões erradas e sobreviver a elas. Não houve o perigo de retaliações militares contra os Estados Unidos - ao menos não em questões de *hard power*. Alguns autores argumentam que, em especial após a Guerra do Iraque, aumentou-se o balanceamento leve contra os EUA (KELLEY, 2005; LAYNE, 2006; PAUL, 2005;

[143] "*Recalls*, in that context, that the Council has repeatedly warned Iraq that it will face serious consequences as a result of its continued violations of its obligations". Itálico original do documento. Tradução nossa.

PAPE, 2005; WALT, 2006). Contudo, isso não os impediu de realizar aquilo que, politicamente, consideraram adequado.

Um caso mais recente e que, certamente, também servirá como caso de estudo para a unipolaridade estadunidense é o caso da Síria e a ameaça de uso da força por parte do governo Obama devido ao uso de armas químicas contra a oposição, incluindo civis. Como o caso, até o momento do fechamento dessa tese, continuava em aberto, optamos por não aprofundar. Mas registramos que, se as expectativas apontadas por Rezende (2013a) se confirmarem, um eventual ataque estadunidense à Síria confirmaria, também, a unipolaridade estadunidense, uma vez que seria um ataque não apenas a uma região de influência, mas a um tradicional aliado russo. A oposição da Rússia apelou muito mais pelo respeito ao direito internacional do que a uma ameaça de retaliação militar, indicando que o governo Putin não está disposto a entrar em conflito direto com os EUA, mas que tenta, ainda, buscar uma alternativa que não leve à guerra (PUTIN, 2013). O próprio apelo ao direito internacional, e não a uma ameaça de retaliação militar *a la* Guerra Fria, mostra que, ainda, os Estados Unidos têm a capacidade de agir naquelas regiões onde considera adequado, sem a possibilidade de dissuasão militar. Se a resposta vier por vias pacíficas, como se especula, no momento, via negociações para que o governo sírio entregue suas armas químicas à ONU (BBC, 2013), ainda assim, a leitura feita é que o objetivo político de enfraquecer o regime foi obtido sem a necessidade de uso da força - mais um ponto para a perspectiva da unipolaridade estadunidense.

Segundo a expectativa de Walt (2009), os modelos de alinhamentos (adotando o termo de Wilkins (2012)) da unipolaridade tenderão a não se manter tão conscritos e fechados como nos tempos da Guerra Fria. Os Estados Unidos preferirão optar por coalizões *ad hoc*, arranjos bilaterais e empregos flexíveis que facilitem suas decisões e liberdade de ação. Segundo o autor,

> [e]sforços para reprimir o poder dos EUA ocorrerão, mas não tomarão a forma de coalizões contrabalanceadoras formais, a menos que os Estados Unidos adotem uma abordagem extremamente agressiva para com diversas partes do mundo. Dado o desastre no Iraque, tal curso parece improvável em curto-a-médio prazo. Quando os Estados, de fato, balancearem contra o poder dos EUA, eles o farão através de esforços internos (tais como a aquisição de ADM[144]) ou através de outras formas de balanceamento leve ou de fuga da coleira. Potências médias e pequenas competirão por influência em Washington, tanto para evitar que o poder dos EUA seja

[144] Sigla para Armas de Destruição em Massa.

> usado contra elas ou para encorajar que seja usado em seu benefício.[145] (WALT, 2009, p. 119).

A unipolaridade, segundo Wohlforth (2009), tenderá ainda a ser durável, pois o aumento dos recursos e a alternativa de alianças são limitados nessa distribuição de poder. Isso significa que eventuais candidatos a revisionistas, como China e Rússia, teriam que ir diretamente contra o *status-quo* e a potência unipolar, aumentando excessivamente os custos de aumento de seus recursos. A distância entre recursos dos EUA para os demais atores é grande o suficiente para que, sob os constrangimentos da unipolaridade, as mudanças de fato essenciais para uma alteração da balança de poder sejam muito pouco significativas. A pressão da unipolaridade para o estabelecimento de alianças não competidoras com o polo é também explorada por Walt (2009), em consonância com o argumento já bem desenvolvido aqui. Isso nos leva a concluir, portanto, que, a não ser que haja algum elemento disruptivo inesperado, a unipolaridade atual tende a se manter ainda por algum tempo.

4.1.1 - Respondendo as críticas à unipolaridade estadunidense contemporânea

Há, naturalmente, críticas à abordagem da unipolaridade estadunidense na segunda década dos anos 2000, e que seu fim teria sido acentuado, em especial, pela crise econômica de 2008. Rebateremos, aqui, algumas de nossas críticas, a fim de sustentar o nosso argumento.

Cepik e Schneider (2010) argumentam que a unipolaridade é instável, pois o polo acaba se tornando intervencionista devido à ausência de *checks and balances*. Essa perspectiva vai de acordo com aquela de Monteiro (2011/12), que mostra os tipos de conflitos inerentes à unipolaridade. As consequências desse intervencionismo, continuam os primeiros, aumentaria a segurança internacional e aceleraria mecanismos da balança de poder, além de aumentar a hiperextensão imperial - o que levaria a taxas de crescimento diferenciadas e aproximaria a mudança a uma outra polaridade. Tais pontos, em si mesmos, não afirmam que o mundo não é unipolar -

---

[145] "Efforts to constrain U.S. power will occur but will not take the form of formal countervailing coalitions unless the United States adopts an extremely aggressive approach to several different parts of the world. Given the debacle in Iraq, such a course seems unlikely in the near-to-medium term. When states do balance U.S. power, they will do so through internal effort (such as the acquisition of WMD) or through various forms of soft balancing or leash-slipping. Medium and small powers will compete for influence in Washington, either to prevent U.S. power from being used against them or to encourage its deployment on their behalf". Tradução nossa.

apenas desafiam, corretamente, a visão que ele é pacífico e durável.Mais na crítica à ideia de que o mundo é unipolar, Cepik e Schneider (2010), afirmam que

> os critérios adotados por John Mearsheimer (2001) traduzem um compromisso mais consistente com o realismo estrutural: são polos de poder ou grandes potências aqueles países que têm as maiores forças armadas convencionais, as maiores populações, os maiores PIBs e armas estratégicas (nucleares ou funcionalmente equivalentes) com capacidade de segundo ataque. (CEPIK & SCHNEIDER, 2010, p. 98).

Nesse sentido, defendem, tal qual Mearsheimer (2001), que o atual sistema global não é uma unipolaridade, mas uma multipolaridade desequilibrada em favor dos Estados Unidos. Nesse momento, torna-se importante retomarmos a diferença conceitual de unipolaridade para Wohlforth (1999 e 2009) e para Mearsheimer (2001) e Dyson (2010). Enquanto Wohlforth (1999 e 2009) coloca a unipolaridade como uma polaridade intermediária entre a bipolaridade e a hegemonia global - ou seja, total controle do sistema, Mearsheimer (2001) e Dyson (2010) igualam os dois últimos. Ou seja, o primeiro e os dois últimos tratam de conceitos diferentes. Enquanto Mearsheimer (2001), Dyson (2010) e Cepik e Schneider (2010) consideram unipolaridade como um sinônimo de hegemonia global, onde não existe qualquer tipo de constrangimento ao exercício do poder do polo (como capacidade de segundo ataque), o conceito que adotamos é o de Wohlforth (1999 e 2009), no qual unipolaridade não é sinônimo de hegemonia global, mas um estágio anterior a ele, no qual há grande dominação de um único ator e o balanceamento é, virtualmente, impossível.

Esse esclarecimento tira muitas confusões, como a necessidade da inexistência da capacidade de segundo ataque para haver a unipolaridade. Enquanto esse é um preceito válido para a hegemonia global, não é uma necessidade para o conceito que tratamos de unipolaridade. É compatível com a unipolaridade, a nosso ver, a existência de Estados com capacidade de segundo ataque. Contanto que seja uma resposta a um ataque no território desses Estados. Nossos exemplos anteriores mostraram como ataques foram feitos (e continuam sendo planejados) em áreas de influência da Rússia e da China, únicos atores com essa capacidade de segundo ataque, segundo Cepik e Schneider (2010). No entanto, nada aconteceu. É natural, evidentemente, que o mesmo tipo de resposta não seria esperado a um ataque em território russo ou chinês. Mas esse tipo de dinâmica não é uma exigência da unipolaridade, e sim da hegemonia global. Logo, faz parte dos limites da

unipolaridade lidar com a existência da capacidade de segundo ataque - o que não impede a potência unipolar de agir sem grandes constrangimentos no resto do mundo. Esse ponto aproxima o conceito de hegemonia regional de Mearsheimer (2001) daquele de unipolaridade de Wohlforth (1999 e 2009). Levando-se, ainda, em conta que Rússia e China se beneficiam do *status-quo* mantido pelos EUA e não se apresentam com potencial revisionista, fica ainda mais desnecessário para o polo ter que enfrentar qualquer uma delas. Ou seja, é importante a separação conceitual de hegemonia global e de unipolaridade a fim de entendermos as expectativas sistêmicas para cada uma delas.

Outros dois pontos importantes para a discussão de polos no século XXI, lembrando o dinamismo e a não estaticidade do poder militar trazidos por Biddle (2004), são o comando do espaço[146] e a inexpugnabilidade mútua. Cepik (2011) e Cepik e Machado (2011) afirmam que tal comando, apesar de não ser suficiente, é condição *sine qua non* para qualquer um que almeje o *status* de grande potência contemporaneamente. Não apenas os Estados Unidos têm essa condição, mas também Rússia e China, o que faz com que a balança de poder desde 1991 seja, segundo os autores, uma tripolaridade [147] - indo em concordância com a expectativa de multipolaridade desequilibrada de Mearsheimer (2001). Mais especificamente sobre a ordem contemporânea, Cepik e Machado (2011, p. 116) afirmam que

> [a]o longo da última década, principalmente após o início da crise econômica de 2008, a desigualdade relativa de riqueza e poder entre os Estados Unidos e a China diminuiu, mas não deixou de existir. Ainda assim, tais assimetrias não deveriam confundir os analistas, que cometem o erro bastante comum de ignorar as capacidades estratégicas de segundo ataque, o comando do espaço e a inexpugnabilidade mútua das três grandes potências a ataques convencionais ilimitados como sendo os três fatores determinantes da polaridade na era digital. A caracterização equivocada da ordem internacional contemporânea como sendo unipolar somente é possível ignorando-se os três critérios centrais e se dá com base em critérios que julgamos secundários, ainda que mais dinâmicos e interativos ou, talvez, menos posicionais e materialistas em termos de distribuição de poder.

[146] Emprestamos aqui a definição dos autores: "[p]or comando do espaço, entende-se aqui a capacidade de um país garantir por meios próprios o seu acesso e uso do espaço em tempos de paz e de guerra, bem como a habilidade de impedir um adversário de lhe negar tal proveito. Isto é, a capacidade que um país tem de assegurar o acesso às suas próprias linhas de comunicação espaciais para propósitos civis, comerciais, militares e de inteligência. (...) o comando do espaço não significa que outras nações não possam acessar o espaço, somente significa que qualquer provável adversário não possa interferir seriamente nas operações desse país, seja em tempos de paz ou de guerra". (CEPIK & MACHADO, 2011, p. 114.)

[147] Também chamada de *tripolaridade assimétrica* por Cepik (2011, p. 82).

Os três pontos levantados pelos autores, das capacidades de segundo ataque, comando do espaço e inexpugnabilidade mútua estão em total acordo com as expectativas do realismo ofensivo de Mearsheimer (2001) e com sua categorização das balanças de poder. Cepik e Machado (2011) trazem os limites sistêmicos para a unipolaridade nos termos de Mearsheimer (2001), que a iguala com a hegemonia global. Contudo, tais limites não estão presentes na definição de Wohlforth (1999 e 2009) de unipolaridade, na qual a condição para tal polaridade é a concentração de recursos de maneira tal nas mãos de um único ator que torne o balanceamento contra ele uma estratégia não-crível. Cepik e Machado (2011) incorporam essa visão ao reconhecer que, ainda que seja robusto, o programa espacial chinês ainda está em grande defasagem em comparação com os EUA, e que, "mesmo constituindo um polo de poder emergente no sistema internacional contemporâneo, a República Popular da China não se encontra em rota de confrontação inevitável com os Estados Unidos" (*idem*, p. 114). A China vem se destacando nos últimos anos no controle do espaço em uma clara ascendência, contudo, ainda precisarão de algumas décadas, segundo os autores, para alcançar os principais programas espaciais estadunidenses e russos. Isso, a nosso ver, reforça as visões já apresentadas que um balanceamento chinês contra os EUA não seria crível tanto pela distância em termos de recursos quanto pelo fato da China se beneficiar, para sua melhora de posição relativa no sistema, da ordem mantida pelos Estados Unidos. Ou seja, as condições colocadas pelos autores para justificar a multipolaridade desequilibrada atual não são um problema para o suposto da unipolaridade tal qual definida por Wohlforth (1999 e 2009).

Outro problema associado às críticas da unipolaridade é a metodologia utilizada nessas críticas. Wohlforth (2012) responde, em mais um trabalho do autor que o aproxima do neorrealismo, a essas observações. O texto é uma resposta a Layne (2012), ao trazer o fim da unipolaridade estadunidense[148]. O autor argumenta que a crise de 2008 acelerou a diferença nas taxa de crescimento, com os EUA em recessão e/ou crescimento irrisório e a China crescendo a altas taxas. Isso, portanto, representaria a dominação chinesa na economia e a configuraria, sem maiores dúvidas, como um novo polo sistêmico concorrente com os Estados Unidos.

[148] Para outros textos do autor na mesma linha, ver Layne (1993, 2006 e 2009).

Wohlforth (2012) responde apontando os quatro erros metodológicos utilizados por Layne (2012): (1) medidas inconsistentes. Primeiro, porque Layne (2012) separa o poder econômico dos demais, indo contra o ponto de Waltz (1979), reconhecido pelo próprio Layne (1993), que os recursos militares, econômicos e outros não podem ser setorizados e medidos separadamente. Para contar como polo, um Estado deve ser superior aos demais em todas as categorias; (2) termos indefinidos. Layne (2012) não define termos chave para explicar sua tese, como o que toma como unipolaridade, polo, hegemonia ou Pax Americana. Waltz (1979), na primeira parte de seu livro, já alertava para o problema da não definição de conceitos e que as críticas a uma teoria devem ser feitas a partir de suas definições e propostas. Vimos isso também, acima, na discussão sobre o conceito de unipolaridade de Wohlforth (1999 e 2009) e Mearsheimer (2001) e os problemas em associá-las como sinônimos; (3) argumentos não-falsificáveis. A insistência de Layne (1993 e 2012) e Waltz (1997 e 2000) em apontar que já havia um balanceamento patente contra os EUA não é comprovada empiricamente pelos autores; (4) mecanismos não-claros. Wohlforth (2012) afirma que a tese da unipolaridade deve sim ser contestada e testada, mas o ponto central de Layne (2012) é que as dinâmicas próprias da unipolaridade criam forças sistêmicas que trabalham para o seu fim, acelerando um retorno para uma bi ou multipolaridade. Contudo, segundo Wohlforth (2012), o autor não apresenta argumentos ou dados empíricos que comprovem essa associação entre o engajamento militar dos EUA e o colapso financeiro e a recessão econômica.

Wohlforth (2012) conclui reconhecendo alguns pontos importantes colocados pelas provocações de Layne (2012) sobre a durabilidade da unipolaridade. São eles:

> [q]uanto os EUA têm que decair para que as dinâmicas operantes do sistema mudem fundamentalmente? Em que grau as propriedades atribuídas à unipolaridade são uma função dos comprometimentos específicos de segurança dos Estados Unidos para a Europa e Ásiaem oposição à sua capacidade latente de agir? Esses desafios se tornam mais relevantes quanto menos auto-evidente uma dada estrutura polar é.[149] (WOHLFORTH, 2012, p. 222).

---

[149]"By how much does the United States have to decline for the system's operating dynamics to shift fundamentally? To what degree are the properties attributed to unipolarity a function of the United States' specific security commitments to Europe and Asia as opposed to its latent capacity to act? These challenges become more relevant the less self-evident a given polar structure is". Tradução nossa.

Ainda em linha de resposta ao tema que a crise financeira de 2008 teria sido a precipitadora de um fim da unipolaridade, Duarte (2013) faz uma análise das mudanças econômicas e a conversão de poder militar antes e pós-crise financeira. Segundo o autor, pode-se apontar quatro tendências dos efeitos da crise de 2008 em questões de segurança internacional: (1) a Rússia foi obrigada, ao menos temporariamente, a arrefecer sua escalada recente de recursos e de balanceamentos pontuais aos EUA; (2) ainda que o colossal crescimento chinês tenha colocado o seu orçamento de defesa em segundo lugar, após o dos EUA, isso não representou uma ascensão equivalente tanto em seu poder militar quanto em sua capacidade de influência internacional. Sobre a implicação do crescimento econômico da China em sua capacidade militar, o autor afirma que

> [p]or um lado, sua economia possui uma estrutura de grande vulnerabilidade externa e que impõe o emprego de mecanismos artificiais para sua sustentação em tempos de retração do mercado internacional, o que constrange seu excedente de capital para harmonização de suas discrepâncias sociais e econômicas internas. Por outro lado, a China possui um grande desafio regional em superar ou acomodar a concorrência por segurança e ações de contenção por seus vizinhos, em combinação com os Estados Unidos, que sua atuação regional recente tem provocado. (DUARTE, 2013, p. 28).

Isso significa que o dragão chinês é, pelo menos por enquanto, ainda um cenário futuro.

(3) Há uma ascensão relativa da Ásia em relação à Europa, que teve sua capacidade relativa de atuação *offshore* diminuída. Isso explica a preocupação dos EUA em atualizar seus alinhamentos e a aumentar sua presença militar em outras regiões do mundo - o que pode significar uma redução do compromisso e presença em outras regiões e em alinhamentos multilaterais que não lhes sejam convenientes. Duarte (*idem*) destaca, nesse sentido, as relações bilaterais aumentadas com Austrália, Índia, Indonésia, Japão e República da Coreia - o que reforça a prioridade da Ásia para a atual política externa estadunidense. Além da questão geográfica, há também a preocupação dos Estados Unidos em buscar mecanismos de equilíbrio e intervenção de custos mais baixos,

> tanto em termos de meios de monitoramento e sensoriamento, seja em termos de presença militar; os Estados Unidos buscam mecanismos tecnológicos e políticos que garantam atuações eficientes e delegadas a países que tenham objetivos de política externa convergentes com os seus. (*idem*, pp: 28-9).

(4) Quando se compara os recursos relativos dos Estados Unidos com a China e a Rússia, observa-se ainda uma vantagem grande para os EUA. Desde o colapso soviético, ninguém mais manteve níveis tão elevados de operação de suas FFAA, com uma continuidade significativa de seus reservistas em revisões e atualizações doutrinárias - o que não se observou na Rússia pós-1991, que chegou, segundo o autor, a dois terços de seus quadros de oficiais. Já as bases chinesas de modernização não são claras o suficiente para permitir uma análise adequada dessa continuidade.

Em termos teóricos, uma observação mostra-se importante na nossa aproximação do conceito de hegêmona regional de Mearsheimer (2001) e potência unipolar de Wohlforth (1999 e 2009). Se concordamos com o primeiro que os EUA, enquanto único hegêmona regional, trabalhará para manter-se como único nesse *status*, não haverá oportunidade para que outros consigam esse mesmo patamar de poder. Tal expectativa é próxima à da unipolaridade no nível sistêmico global.

Concluímos essa seção a respeito da unipolaridade dos Estados Unidos reafirmando-a, a despeito de supostos indícios em contrário, como a crise econômica, o crescimento chinês ou a convergência entre os países europeus. É munidos da percepção que o século XXI ainda será, ao menos em boa parte dele, um século de supremacia estadunidense que buscaremos, no capítulo final, traçar caminhos normativos sobre a cooperação em defesa para a América do Sul. Todavia, antes disso, precisamos nos debruçar sobre a polaridade sul-americana atual, o que faremos na seção seguinte.

4.2 - A balança de poder na América do Sul

Antes de entendermos a polaridade sul-americana, temos que compreender do que se trata essa região, mostrada, para fins localizacionais, no Mapa 1. Segundo Etchegoyen (2011, p: 171-2),

> [n]ós podemos caracterizar o continente sul-americano com alguns conceitos: baixa densidade demográfica; raízes históricas comuns; enormes assimetrias regionais e sociais; solução pacífica de conflitos – ou seja, todos os conflitos foram conduzidos para soluções pacíficas; bolsões de insegurança urbana; abundância de recursos naturais; elevado potencial agroindustrial; e distância dos grandes centros de poder mundiais. Mas eu prefiro simplificar isso tudo em quatro conceitos: *i)* assimetrias; *ii)* déficits de soberania; *iii)* precariedade institucional; e *iv)* protagonismos de oportunidade.

Logo, trata-se de uma região, em termos de recursos, fraca, o que leva a processos também fracos de instituições nacionais e internacionais. Na América do Sul, não

existe nenhum país que seja uma grande potência global. Nenhum deles tem, ou já teve acesso, a armas de destruição em massa (ADM). Tampouco algum detém o próprio controle do espaço. Nem mesmo têm capacidade (nuclear ou convencional) de segundo ataque ou capacidade de inexpugnabilidade mútua contra um ataque de alguma grande potência global. Ou seja: a América do Sul é uma região de baixa concentração relativa de recursos, onde não há um candidato a hegêmona global.

Logo, a dinâmica de sua balança de poder tende a ser local, refletindo, no máximo, aspectos da balança de poder global quando há interesse específico do(s) polo(s) global(is). Desequilíbrios de poder regionais tendem a não ter escala global, uma vez que, mesmo que um ator atinja o *status* de hegêmona regional (nos termos de MEARSHEIMER, 2001) ou de potência unipolar (WOHLFORTH, 1999 e 2009), a baixa concentração de recursos relativa que tal polo teria na balança de poder global não seria suficiente para desequilibrá-la. Estando longe de um processo de digitalização, em comparação com outras regiões do mundo, a análise da balança de poder da América do Sul aproxima-se de uma abordagem materialista mais tradicional. Deve ser lida, dessa forma, com base nos recursos militares convencionais.

Também é importante para entendermos a América do Sul levarmos em conta os seus processos de integração regional. Segundo Cepik (2011, p. 82), a integração regional levada adiante por potências ou grupos de potências regionais tem sido "o principal fator de estabilização e de construção de alternativas à lógica da balança de poder e dos dilemas de segurança associados com a ordem multipolar desequilibrada150". Em linha com o autor, Lima (2013) apresenta que "a lente conceitual para uma adequada análise da regionalização da América do Sul deve ser a da diversidade e heterogeneidade, e não a da fragmentação". Ou seja, torna-se necessário, até mesmo para o entendimento dos processos de regionalização sul-americana, que compreendamos melhor o que, na agenda neorrealista de análise de recursos de poder, estamos chamando de diversidade e heterogeneidade de capacidades.

[150] Lembremos que o autor partilha da visão de Mearsheimer (2001) que o mundo é, atualmente, uma multipolaridade desequilibrada. Ver: Cepik (2011), Cepik e Machado (2011) e Cepik e Schneider (2010).

Mapa 1: América do Sul - mapa localizacional

Fonte: elaborado por Danny Zahreddine para Rezende (2005).

Sobre os recursos dos países da América do Sul, Rodriguez (2013) traz excelente análise qualitativa, mas, para nosso propósito, excessivamente calcada em elementos discursivos, o que dificulta uma análise material imparcial descolada dos objetivos políticos dos entrevistados que, em sua quase totalidade, apresentavam sua visão pelo argumento do Brasil como polo regional baseado fundamentalmente em questões econômicas.O autor mostra com apuro a percepção dos tomadores de decisão no Brasil frente ao seu entendimento tanto das limitações de recursos do Brasil quanto de possíveis cenários de alteração da balança de poder global devido aos desdobramentos da crise de 2008. Na análise das capacidades materiais do Brasil, Rodriguez (2013) faz, por vezes, uso de dados empíricos, mas faz uso, fundamentalmente, da opinião de seus entrevistados para delinear o *status* do poder militar brasileiro. Nosso esforço, aqui, não será no sentido de ir contra a pesquisa de Rodriguez (*idem*), mas em complementá-la. Por mais que a percepção dos atores envolvidos seja, inegavelmente, importante - vide a questão da *competência* para a manutenção da posição de um polo, trazida por Waltz (1979) e Wohlforth (1999 e 2009), é uma análise material comparativa sólida que trará o diferencial para nosso trabalho. É importante também que lembremos que uma análise material não implica em certeza da vitória, mas das potencialidades inerentes a cada um dos atores (MEARSHEIMER, 2001).

4.2.1 - Indicadores de poder militar para a análise da balança de poder na América do Sul

Segundo Mearsheimer (2001, p. 134), qualquer bom indicador de mensuração de poder deve levar em consideração: "1) o número de soldados, 2) a qualidade dos soldados, 3) o número de armamentos, 4) a qualidade dos armamentos e 5) como esses soldados e armamentos estão organizados para a guerra".[151] Contudo, Biddle (2004) nos mostra que é também complicado medir-se o poder militar de forças armadas que não projetam poder. Diversos elementos são difíceis de mensuração, nesses casos, como os fatores qualitativos apresentados por Mearsheimer (2001).

Ao buscar levantar os indicadores para a descrição da balança de poder na América do Sul, levamos em consideração que a mensuração de poder não é um elemento estático e que tal medida é difícil em FFAA que não projetam poder (BIDDLE, 2004). Ainda assim, essa é uma característica geral da região, o que iguala, em alguma

[151]"1) the number of soldiers, 2) the quality of the soldiers, 3) the number of weapons, 4) the quality of the weaponry, and 5) how those soldiers and weapons are organized for war". Tradução nossa.

forma, o parâmetro de análise para todos os países sul-americanos. Levamos ainda em consideração que todo armamento possui algum grau de capacidade de causar danosno outro, mesmo que de maneira dissuasória, em uma análise virtual de sua capacidade bélica. Consideramos também que, de modo geral, as formas de ameaça sofridas pelos Estados na América do Sul são semelhantes, estando todos, ainda que com graus de diferença, doutrinados para agir, primordialmente, na defesa de seu território nacional. Ou seja, não há, em nenhum Estado da região, doutrinas ou incentivos para projetar poder além do subcontinente - em especial devido às suas limitações relativas de recursos. Nesse sentido, uma análise dos recursos militares mais convencional é mais do que suficiente para entendermos a distribuição do poder entre os países da região. E, como pelo realismo ofensivo poder é poder militar (MEARSHEIMER, 2001), direcionaremos nossos indicadores para compreendê-lo em seu potencial, e sempre via uma análise comparada dos doze membros da UNASUL[152].

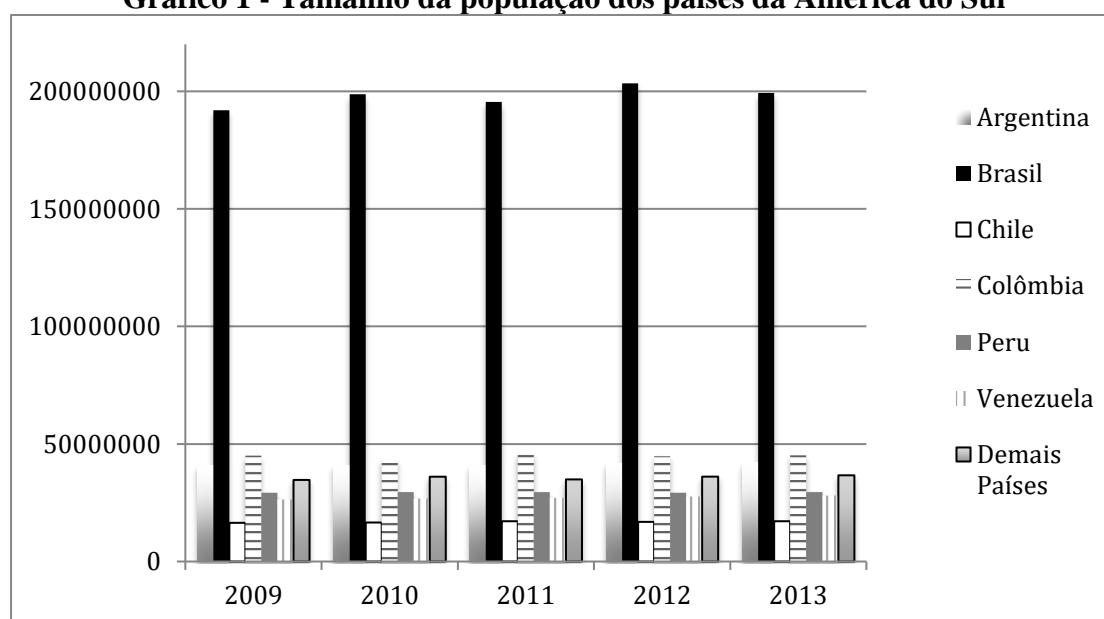
Como indicadores para definirmos a balança de poder na América do Sul, iniciaremos com (1) tamanho da população, (2) tamanho do Produto Interno Bruto (PIB) e (3) o índice *Correlates of War* (COW). Esses são indicadores gerais, e servirão para ajudar a definir o panorama amplo para a região e, em especial, o poder latente dos Estados analisados. Para entendermos a disponibilidade de recursos específicos para a defesa e a sua parcela de participação na economia, levantaremos (4) os gastos totais em defesa e (5) o percentual do PIB gasto em defesa em cada um dos países sul-americanos. Para a medição do poder militar, ou poder real, levantaremos os seguintes indicadores: (6) número total dos efetivos das FFAA; (7) número total dos efetivos dos Exércitos; (8) número total dos efetivos das Marinhas; (9) número total dos efetivos das Forças Aéreas; (10) número total de tanques; (11) número total de peças de artilharia; (12) número total de submarinos; (13) número total de embarcações de guerra, separando em (i) embarcações de águas azuis (oceânicas) e (ii) embarcações de águas marrons (costeiras); e (14) número total de aviões de combate. Por fim, como último indicador, utilizaremos (15) o índice de poder militar elaborado pela *Global Fire Power* (GFP) (2013).

---

[152] A escolha desses países não é aleatória. A UNASUL é composta por todos os doze países sul-americanos. É a primeira formação multilateral a reunir apenas os Estados da região, excluindo outros atores hemisféricos - em especial, os Estados Unidos.

4.2.1.1 - Tamanho da população

O tamanho da população é um dos indicadores importantes para a medição do poder de um Estado, isso porque, segundo Mearsheimer (2001), a população e a riqueza são a base do poder militar. Segundo o autor, somente grandes populações podem fazer grandes FFAA e grandes riquezas. Para que um Estado almeje a posição de grande potência, portanto, é preciso que tenha também grande população. O contrário, contudo, não é uma verdade: grandes populações não fazem, necessariamente, uma grande potência. É preciso haver equilíbrio entre os recursos do país, do contrário, grandes populações servirão para diminuir, e não aumentar, o poder do Estado, devido ao seu alto consumo de recursos. Países pobres em recursos ou capacidade industrial e de transformação de poder latente em poder militar são exemplos de como grandes populações podem ser problemáticas. É o caso da Índia e da própria China.

Gráfico 1 - Tamanho da população dos países da América do Sul

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos deIISS (2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

No indicador de tamanho da população, tal qual o esperado, os números brasileiros são muito superiores aos demais. Com aproximadamente 200 milhões de pessoas, a população do Brasil, sozinha, supera a de todos os demais Estados sul-americanos somados, como nos mostra o Gráfico 1. Isso significa que, por esse indicador, o Brasil teria uma concentração de recursos próximos a uma unipolaridade - desde que aliado a outros indicadores importantes, como detenção de recursos naturais, posse de

plantas industriais avançadas e infraestrutura de transformação de poder latente em militar. Logo, população apenas não é um indicador sólido para o poder latente. Ainda sim, esses números nos mostram a desproporção populacional do Brasil frente os demais membros da UNASUL.

4.2.1.2 - Produto Interno Bruto

O Produto Interno Bruto (PIB) é um indicador importante da riqueza de um Estado. Como segundo elemento de base do poder militar, em conjunto com a população (MEARSHEIMER, 2001), a riqueza é um indicador que mostra a pujança de uma economia e a quantidade de recursos disponíveis para serem transformados em poder militar. Ainda que diversos elementos fiquem de fora quando tomamos o PIB como indicador de riqueza, como o dinamismo da economia, participação da indústria na produção nacional ou o grau de eficiência da transformação de poder latente em poder militar, ele é ainda um dos melhores indicadores existentes para a medição da riqueza de um país.

Para a análise do PIB sul-americano, optamos por pegar dois momentos históricos: 1992 a 2000, quando o subcontinente saía da chamada década perdida, e 2007 a 2012, mostrando os anos mais recentes. Isso também porque, devido ao maior dinamismo da economia em comparação com o poder militar, podemos ter uma visão menos momentânea e mais historicamente abrangente.

No primeiro período selecionado, entre 1992 e 2000, vemos pelo Gráfico 2 que, nos primeiros anos de análise, entre 1992 e 1993, o PIB brasileiro indicava também um direcionamento a uma unipolaridade do Brasil. Com um PIB de US$ 441 bilhões em 1993, o Brasil tinha mais recursos do que Argentina, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela somados, quantia de US$ 312 bilhões. Já no meio da década de 1990, vemos um expressivo crescimento do PIB argentino, chegando a números próximos da metade do Produto Interno Bruto brasileiro. Em 1998, o PIB *hermano* chega a US$ 289 bilhões, quando o brasileiro era de US$ 583 bilhões. Nesse ano, a soma do PIB dos demais países supracitados fica maior do que os valores brasileiros, chegando a quase US$ 600 bilhões. Já em 2000, contudo, o PIB brasileiro retoma o seu crescimento, e os números totais superam a soma dos demais. Enquanto o PIB argentino, chileno, colombiano, peruano e venezuelano somava US$ 607 bilhões, o Brasil teve um PIB de US$ 643 bilhões. Logo, nesse primeiro período de análise,

vemos também uma preponderância do Brasil, mas não em valores tão altos que pudessem indicar, sem sombra de dúvidas, o país como polo isolado. A soma dos demais PIBs ainda ficava próxima dos valores do Brasil.

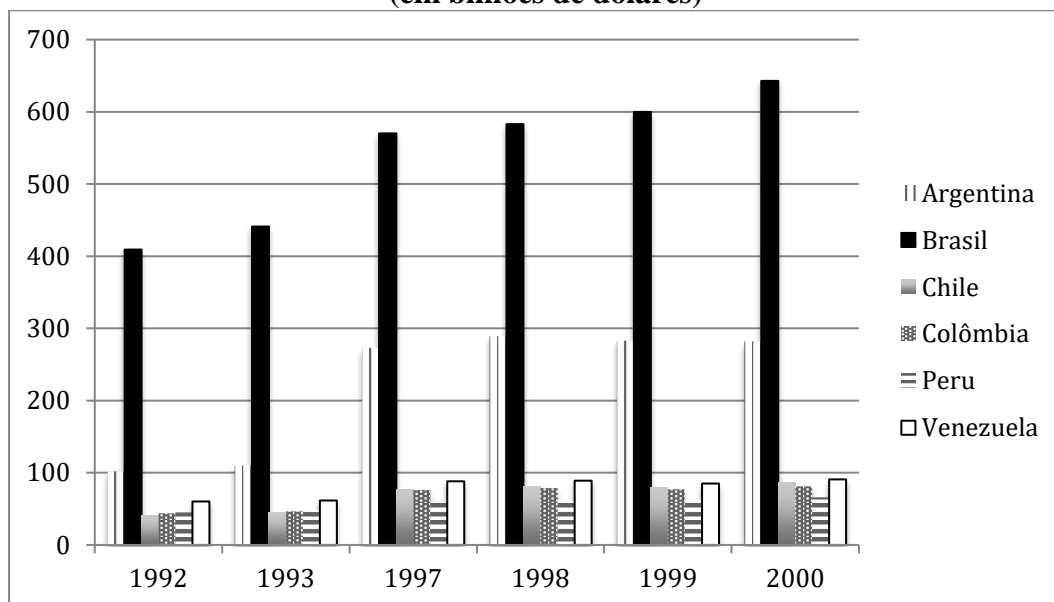
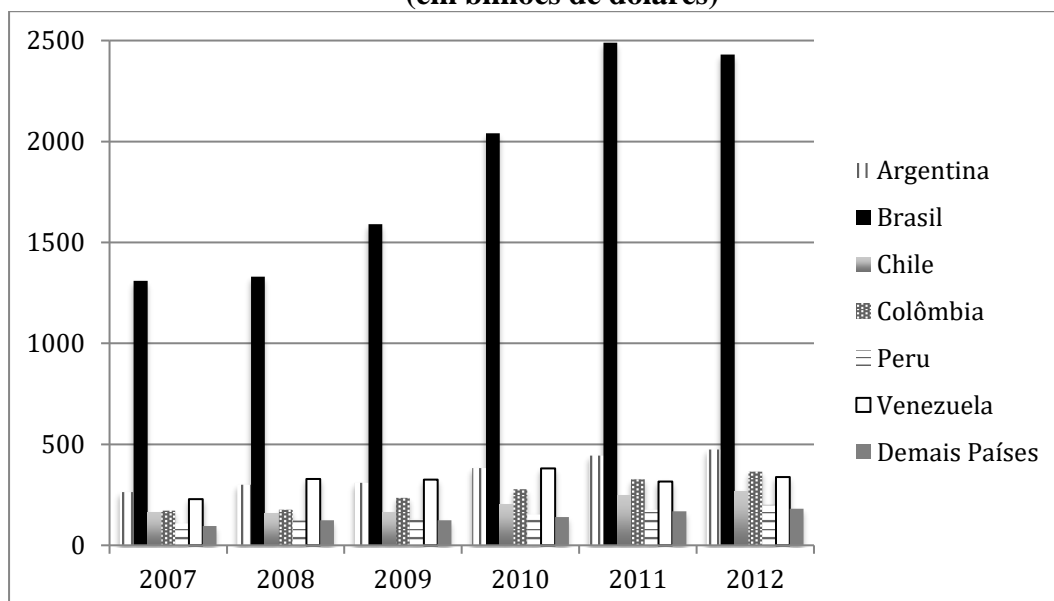
Gráfico 2 - Produto Interno Bruto (PIB) dos países da América do Sul 1992-2000 (em bilhões de dólares)[153]

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos deIISS (1991, 1994, 1999 e 2001).

Gráfico 3 - Produto Interno Bruto (PIB) dos países da América do Sul 2007-2012 (em bilhões de dólares)

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos deIISS (2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

[153] Esse gráfico foi produzido a partir de uma consulta anterior às fontes. Na ocasião, não foram somados os PIBs dos demais países da América do Sul. Por esta razão, não foram incluídas nesse gráfico a somatória dos demais países da região. Ainda assim, a análise não fica prejudicada, devido aos valores serem bastante baixos, mesmo quando somados.

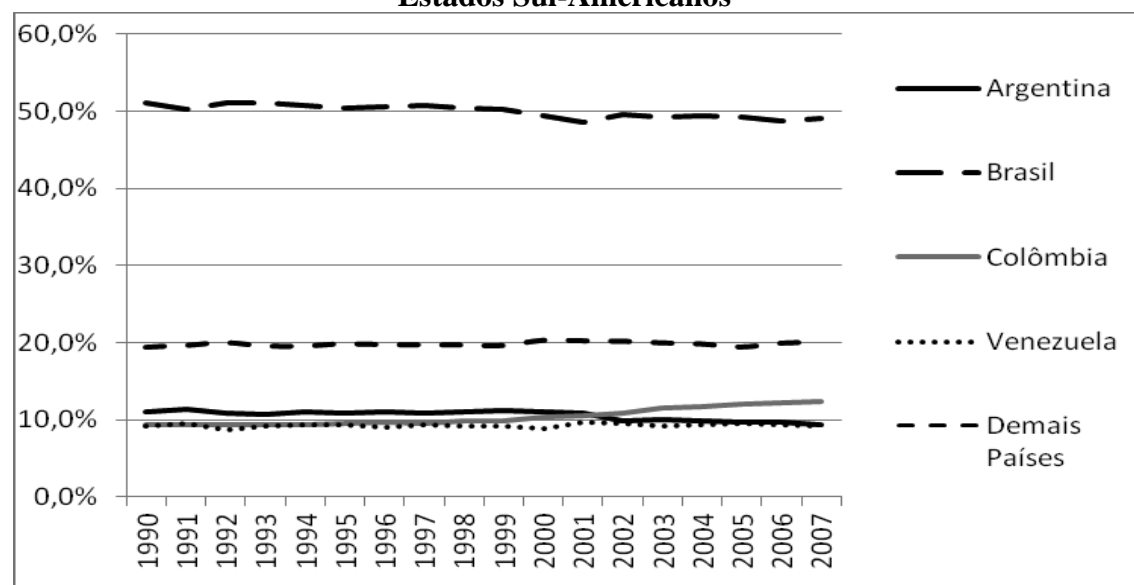
O período final de análise, entre 2007 e 2012, Gráfico 3, mostra o quanto o crescimento econômico brasileiro foi muito mais acelerado que o dos demais países sul-americanos. Já em 2007 se podia observar o Brasil como único polo econômico na América do Sul. Com um PIB, naquele ano, de US$ 1,3 bilhão, o país já apresentava uma concentração de riqueza maior do que a de todos os demais Estados da América do Sul somados - que, nesse ano, era na casa de US$ 1,03 bilhão. A diferença entre o PIB brasileiro e os demais era maior do que a soma dos PIBs argentino e uruguaio - para mostrar o peso significativo da distância do Brasil para os demais. O avanço econômico brasileiro fica ainda mais desproporcional no decorrer do período, chegando ao ápice em 2011, com um PIB de quase US$ 2,5 bilhão. Nesse ano, o PIB de todos os demais países sul-americanos chegou perto de US$ 1,7 bilhão - ou seja, os números do Brasil eram equivalentes a quase 1,5 vezes o dos demais países do subcontinente. A tendência, nos dois períodos observados, tem sido a de um aumento ainda maior da já existente desproporção econômica em favor do Brasil, distanciando-o, cada vez mais, em temos de recursos econômicos, dos demais vizinhos. Em especial a partir de 2007, é patente que o PIB indica uma liderança isolada do Brasil, o que o coloca, com larga vantagem, como único polo econômico na América do Sul.

4.2.1.3 - *Correlates of War*

Os *Correlates of War* (COW)[154], ainda que tenham diversos problemas, em especial para medir poder na era da informação, são um dos indicadores mais comumente usados para a medição de poder militar. Isso porque é um apanhado que leva em consideração diversos outros indicadores importantes para o entendimento do dinamismo de um país, tais como consumo energético, diversos indicadores de população, produção de ferro e aço e tamanho das FFAA. É um dos indicadores essenciais utilizados por Wohlforth (1999 e 2009) para mostrar a unipolaridade estadunidense. Para nosso propósito, de entender a balança de poder na América do Sul, os COW parecem-nos ainda mais adequados do que para a balança de poder global. Isso porque, diferentemente de EUA, China e Rússia, por exemplo, detentores

[154] Emprestamos aqui a definição sumarizada por Lima (2013, nota de rodapé 4). Segundo a autora, o indicador dos COW "inclui a produção de ferro e aço, população urbana, população total, total de gastos militares, total de pessoal militar e total da produção energética de um país com relação ao total de recursos disponíveis no sistema internacional. A América do Sul ostenta um valor bastante baixo neste índice. No período de 1990 a 2007, a região alcançou seu valor mais alto no ano de 1998, chegando a 0,54% do total das capacidades materiais no sistema internacional." Sobre os COW, ver também seções 2.2 e 4.1 dessa tese. Para críticas sobre o uso dos COW para a medição do poder na era da informação, ver Wohlforth (1999) e Mearsheimer (2001).

do comando do espaço, de capacidade de segundo ataque e de inexpugnabilidade mútua (CEPIK, 2011), os países da América do Sul estão ainda muito distantes de acompanhar os grandes polos tecnológicos científicos. Logo, um indicador mais convencional de medição de poder como os COW é bastante representativo para a balança de poder da região.

Gráfico 4 - Os *Correlates of War*(COW) em função da soma dos COW para os Estados Sul-Americanos

Fonte: elaborado por Igor Acácio, a partir dos dados levantados em Acácio (2013)[155].

Tal qual nos indicadores anteriores, é notável no Gráfico 4 a concentração de recursos dos COW nas mãos do Brasil. Em todo o período selecionado, entre 1990 e 2007, o Brasil esteve ou acima ou muito próximo do controle dos COW na América do Sul, detendo, isoladamente, cerca de 50% do total. Não somos os únicos a afirmar, com essas palavras, que o Brasil é uma potência unipolar na América do Sul. Segundo Lima (2013), há uma "significativa concentração de recursos materiais na região, assumindo esta última uma distribuição tipicamente unipolar". O grande destaque apontado por Lima (2013) é para a Colômbia, que vem crescendo em sua concentração de COW, e assumindo o segundo lugar na balança de poder sul-americana - posição essa, até 2001, ocupada pela Argentina. Ainda assim, devemos ler com cuidado o crescimento colombiano, pois ele não significa, ao menos por ora, um decréscimo da concentração maciça de COW no Brasil. No último ano analisado,

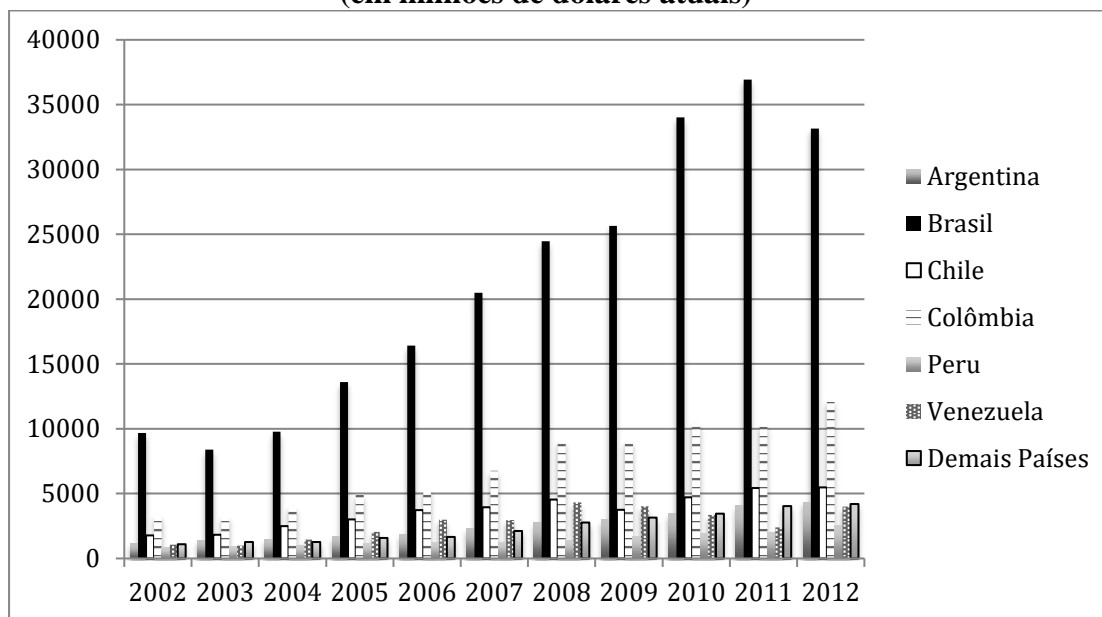
[155] Agradecemos o pesquisador Igor Daniel Acácio e sua orientadora, profa. Maria Regina Soares de Lima, pela gentileza de nos permitir reproduzir esses dados antes mesmo da defesa da dissertação de mestrado de Acácio. Esse Gráfico 4 foi elaborado pelo pesquisador, e é reproduzido, em outro formato, também por Lima (2013).

por exemplo, a Colômbia detém algo próximo de 12% da concentração dos COW sul-americanos, enquanto o Brasil tem cerca de 49% desses recursos. A distância, portanto, é ainda muito grande, e concordamos com Lima (2013) que a configuração da balança de poder na América do Sul, baseada nos COW, indica uma concentração de recursos unipolar em favor do Brasil.

4.2.1.4 - Gastos em defesa

O valor total gasto pelos países em defesa é também um indicador importante de ser observado. Ainda que estejam também incorporados nos COW, analisá-los separadamente nos proverá com a observação específica de quanto, em valores absolutos, os países estão direcionando para a área de defesa. Isso nos será útil por duas razões. A primeira delas é que poderemos observar as tendências desses gastos ao longo do tempo, a fim de analisarmos se há padrões nesses gastos. A segunda delas é que essa observação será importante para vermos indícios de corrida armamentista na América do Sul, já que o aumento significativo de gastos em defesa é um dos indicadores bons para isso - ainda que não suficiente. A observação de um aumento de gastos em defesa pode significar um reaparelhamento das forças armadas, por exemplo, ou mesmo um incremento no orçamento para essas pastas devido a um crescimento exagerado do PIB. As interrelações entre os indicadores de poder são importantes, por esta razão, optamos por desconstruir o índice COW em alguns indicadores específicos.

O Gráfico 5, de gastos em defesa dos países sul-americanos nos últimos dez anos, entre 2002 e 2012, mostra-nos, logo de cara, uma tendência notável de crescimento ao longo do tempo. Há uma clara linha ascendente geral. Em dez anos, os valores absolutos na região passaram de quase US$ 19 bilhões gastos em defesa em 2002 para quase US$ 66 bilhões em 2012, um aumento de cerca de 247%. Merecem destaques os aumentos do Chile, em menor proporção, seguido da Colômbia, com significativo aumento e, por fim, o expressivo aumento brasileiro.

Gráfico 5 - Gastos absolutos em defesa na América do Sul[156]
(em milhões de dólares atuais)[157]

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de SIPRI (2013).

Os gastos em defesa do Chile passaram de US$ 1,78 bilhões, em 2002, para quase 5,5 bilhões em 2012, um aumento de quase 209%, firmando-o em terceiro lugar em gastos absolutos com defesa. A Colômbia teve um aumento ainda maior, de 263%, saindo de um gasto total de US$ 3,35 bilhões em 2002 para US$ 12,15 bilhões uma década depois. Já o Brasil saiu de um gasto de US$ 9,7 bilhões no início da análise para um total de US$ 33,14 bilhões em 2012, chegando ao seu ápice no ano anterior, com um gasto de US$ 36,9 bilhões em defesa. Esse valor representa um aumento de 280%, colocando-o como, dos três países, aquele que mais aumentou percentualmente e absolutamente os seus gastos em defesa. Em 2002, os gastos brasileiros já eram mais do que os dos demais países sul-americanos somados. Só a diferença entre os gastos brasileiros e os demais somados é maior que os valores gastos, em conjunto, pelo Uruguai e pela Guiana. Em 2011, quando os gastos brasileiros atingem o seu pico, a soma dos gastos de todos os outros países sul-americanos era de US$ 28,252 bilhões, o que aumentava a diferença entre os gastos em defesa do Brasil e dos demais

[156] Por não constar na base de dados do SIPRI (2013), o Suriname é o único país sul-americano e membro da UNASUL não contabilizado aqui.
[157] Na base de dados do SIPRI (2013), há a opção por dados apresentados em dólares atuais ou dólares constantes. Optamos pela apresentação dos dólares atuais para efeito de uniformização, já que os dados do PIB extraídos das diversas edições do IISS são em valores atuais.

em quase US$ 8,7 bilhões - valor pouco menor do que os gastos somados de Argentina, Venezuela e Paraguai.

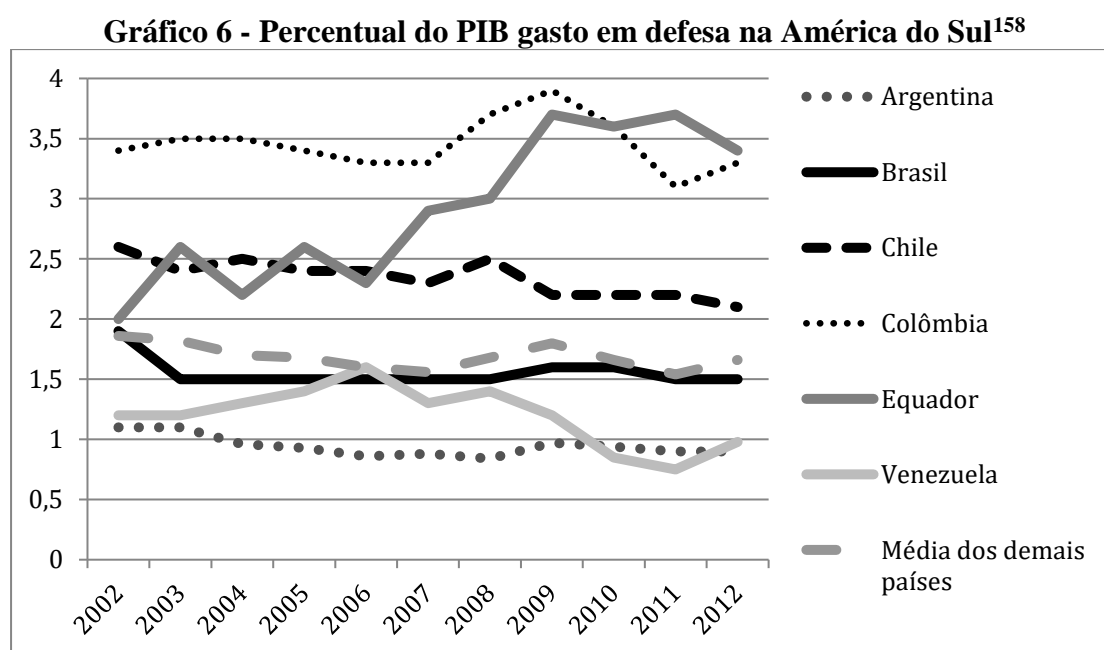
2012 viu um decréscimo nos valores gastos pelo Brasil, caindo para US$ 33,14 bilhões. Contudo, a soma de todos os outros, mesmo com o notável crescimento colombiano, atingiu o valor de US$ 32,7 bilhões - ou seja, o Brasil, em todo o período, gastou mais em defesa do que todos os demais países sul-americanos somados. Pelo indicador de gastos em defesa, portanto, o Brasil tem também mais um indício de uma unipolaridade na América do Sul. Contudo, faz-se, mais uma vez, importante notar o crescimento dos gastos da Colômbia. Caso seja mantido esse crescimento, a vantagem comparativa do Brasil pode se alterar dentro de alguns anos, ainda que mantenha gastos absolutos muito maiores que os demais membros da UNASUL.

4.2.1.5 - Percentual do PIB gasto em defesa

Complementando os indicadores anteriores de gastos absolutos em defesa e do Produto Interno Bruto, é interessante analisarmos também o percentual do PIB direcionados para defesa dos países sul-americanos. Isso porque, além dos valores absolutos, a análise do percentual gasto nos dá um indicativo do sacrifício dado à defesa dentro do orçamento geral desses Estados. Maiores percentuais podem indicar, por exemplo, não apenas uma maior atenção à área, mas também uma disposição maior em aumentar seu poder militar. Esse fator, combinado com outros, pode também indicar tendências a uma corrida armamentista - ainda que, isoladamente, não seja suficiente para tal.

Sobre esse indicador e o anterior, dos gastos em defesa, Silva Filho e Moraes (2012) afirmam que deve-se ter cautela em associá-los às capacidades de defesa de um Estado. Segundo os autores, gastos em defesa são uma questão de input, e não de output, ou seja, não existe uma relação direta entre o que um Estado gasta com sua defesa e o seu poder militar. Isso se dá porque cada país aloca esses recursos de forma diferente e em três dimensões: "i) intertemporal; ii) geopolítica; e iii) da eficiência" (*idem*, p. 84). Além disso, mesmo em democracias consolidadas, esses gastos estão menos sujeitos a controles sociais e têm um controle de transparência menor do que outros gastos públicos, o que dificulta a análise de sua eficiência. A falta de uma metodologia comum para a análise dos gastos de defesa é também um complicador, o

que, "somados às profundas diferenças quanto à capacidade de controle e gestão governamental, tornam a avaliação desses gastos frequentemente prejudicada em termos de compatibilidade e confiabilidade no tratamento dos dados" (SILVA FILHO & MORAES, 2012, p. 86). Logo, devemos ler tanto os gastos absolutos em defesa quanto os percentuais dos PIBs sul-americanos direcionados para a defesa como parte de elementos mais amplos para a compreensão do poder militar desses Estados.

Gráfico 6 - Percentual do PIB gasto em defesa na América do Sul[158]

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de SIPRI (2013)

No caso dos percentuais gastos pelos países sul-americanos em defesa, mostrado no Gráfico 6, vemos, de modo geral, uma continuidade no perfil que cada um investe. Argentina, mantendo-se pouco abaixo de 1 ponto percentual, Brasil, com algo próximo a 1,5%, e Chile, próximo de 2,3%, foram os mais constantes em seus percentuais ao longo do período. Observa-se, no caso da Venezuela, uma queda significativa, saindo de 1,6% do PIB gasto em defesa em 2006, seu maior percentual, para 0,75% em 2011. Ainda governada no período por Hugo Chávez, um militar, esses números mostram que não há uma associação direta de favorecimento das FFAA no orçamento do país. Significativo de nota também é o salto do percentual do PIB para defesa dado pelo Equador, que sai de 2% em 2002 para 3,7% em 2009 e 2011, anos das maiores porcentagens do país. É importante notar que o crescimento equatoriano já vinha se dando desde o início do período sob análise, ou seja, não se pode atribuir os valores elevados de 2009 necessariamente à crise diplomática

[158] Idem nota de rodapé 156.

envolvendo Colômbia, de um lado, e Equador e Venezuela, do outro, em 2008. Houve sim um salto de 0,7 pontos percentuais nos gastos do PIB para defesa do Equador entre 2008 e 2009. Contudo, salto semelhante aconteceu entre 2006 e 2007, quando aumentou-se o valor gasto em defesa em 0,6% do PIB.

Uma observação importante é com relação à Colômbia, Estado que mais devotou seu percentual do PIB à defesa, levando-se em consideração todo o período. A Colômbia fica à frente de todos entre o início da análise e 2011, quando, com 3,1% do PIB para a defesa, é superada pelo Equador, com 3,7%. Fora esse ano, os valores colombianos nunca ficaram abaixo dos 3,3%, chegando a um máximo de 3,9% em 2009. São números bastante expressivos e, em conjunto com os indicadores COW e gastos absolutos em defesa, mostram como a Colômbia vem crescendo em termos de poder, o que é também perceptível no crescimento do seu PIB na última década.

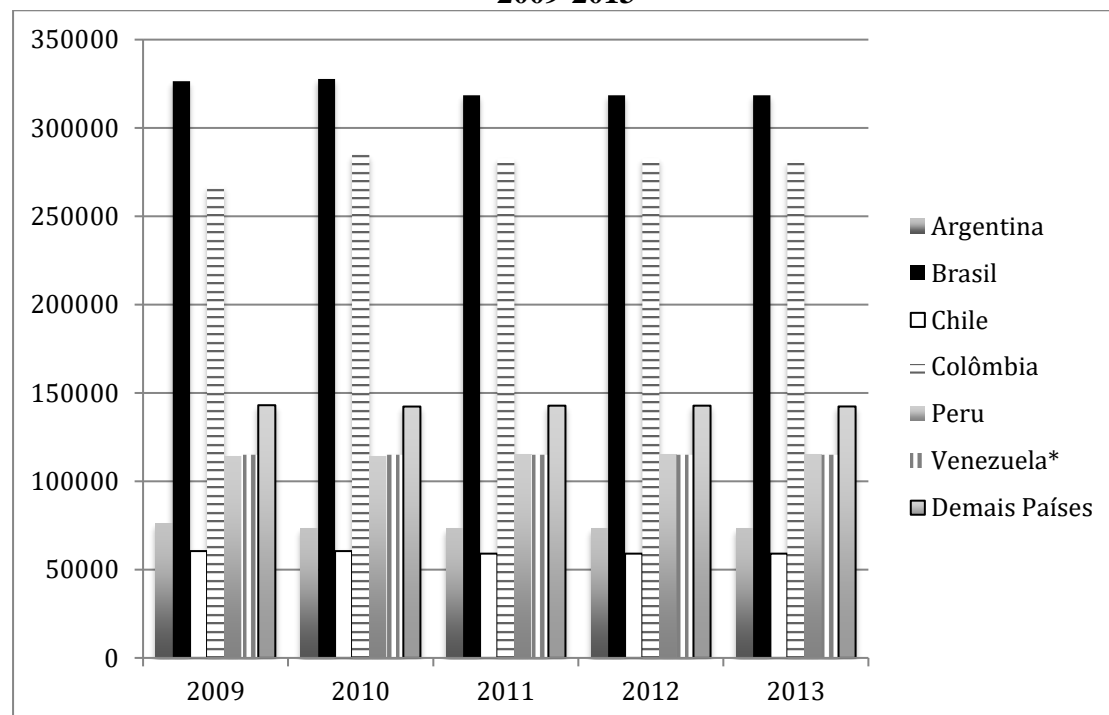
No caso brasileiro, a proximidade dos 1,5% está abaixo da média dos países da região. Contudo, dado o tamanho do seu PIB, esses valores se tornam muito mais significativos - conforme vimos no Gráfico 5 sobre os valores absolutos gastos em defesa. Fora a Colômbia e o Equador, a partir de 2007, o percentual de gastos em defesa entre os países sul-americanos tende a uma estabilidade em termos de contribuições.

4.2.1.6 - Total de efetivos nas Forças Armadas

Vistos os indicadores gerais de tamanho da população, tamanho do PIB, o índice COW, gastos absolutos em defesa e percentual do PIB gasto em defesa, passaremos agora a alguns indicadores mais materiais do poder militar dos Estados sul-americanos. Esses dados todos, extraídos das edições da publicação anual *The Military Balance* (IISS, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013), não avaliam a qualidade dos materiais e/ou pessoas envolvidos, tampouco medem a eficiência das FFAA desses países - dificuldade intrínseca ao se mensurar poder militar em países que não o projetam, como já colocado (BIDDLE, 2004). Contudo, uma análise material é importante para sabermos o que está prontamente disponível a esses Estados, caso optem por fazer uso de suas Forças Armadas.

O primeiro indicador que trazemos é o total de efetivos nas FFAA dos países da América do Sul entre 2009 e 2013, Gráfico 7. Esse indicador será importante para

vermos a quantidade de militares na ativa, homens e mulheres, no conjunto das três forças[159]. Isso nos dá uma noção ampla sobre a capacidade de mobilização instantânea disponível para os Estados.

Gráfico 7 - Total de efetivos das Forças Armadas dos países Sul-Americanos 2009-2013

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de IISS (2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

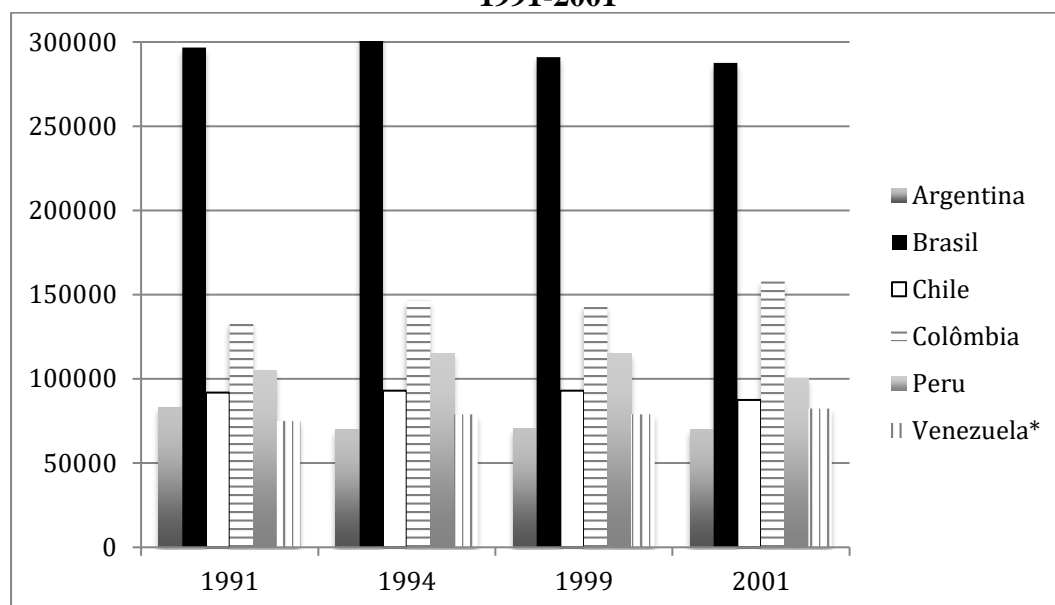
Um ponto que se observa logo inicialmente é que não há a supremacia absoluta de um único Estado no quesito do total de efetivos nas FFAA. Diferentemente dos dados todos apresentados até o momento, o Brasil, ainda que tenha o maior efetivo de todas as FFAA sul-americanas, ganha da Colômbia, segunda colocada, por uma margem pequena - em comparação com os outros índices. A maior diferença entre os efetivos totais das duas maiores Forças Armadas foi observada em 2009. Nesse ano, o Brasil tinha 326.435 pessoas em suas FFAA, enquanto a Colômbia tinha 267.231, uma diferença de 59.204 pessoas. Não é uma diferença pouco significativa - é quase o total das FFAA chilenas no mesmo ano, que tinham um efetivo de 60.560. Contudo, percebe-se que dois atores, agora, detêm grande concentração de recursos - e não

[159] Esse número abarca as somas dos membros da ativa dos Exércitos, Marinhas e Forças Aéreas. Além das três forças tradicionais, na Venezuela, há também a Guarda Nacional. O leitor atento observará que a soma do total dos efetivos do Exército (Gráfico 9), Marinha (Gráfico 10) e Força Aérea (Gráfico 11) da Venezuela é menor que o total das suas Forças Armadas por conta disso. Logo, os números da Venezuela no Gráfico 7 incluem também a Guarda Nacional. Não incluímos um indicador apenas para isso porque, uma vez que só a Venezuela, dos países estudados, apresenta essa força, os demais seriam nulos.

apenas um só. Entre 2011 e 2012, a diferença fica ainda menor: de 35.476 pessoas - o equivalente às FFAA somadas de Paraguai, Suriname e Uruguai.

Para efeito comparativo, de como essa mudança foi significativa ao longo do tempo, apresentamos o Gráfico 8, com os totais dos efetivos das FFAA da América do Sul entre 1991 e 2001. Por esse gráfico, vemos que nos anos de 1991, 1994 e 1999, a Colômbia tinha menos da metade dos efetivos brasileiros. É perceptível, contudo, já nesse período, um crescimento dos números colombianos. Em 2001, com um total de efetivos de 158.000 pessoas para a Colômbia e 287.600 para o Brasil, a força colombiana já equivalia a 55% da brasileira. Ou seja, os números atuais, mostrados pelo Gráfico 7, são resultado de uma mudança significativa ocorrida durante os anos 2000, quando os números colombianos crescem vertiginosamente e os brasileiros timidamente.

Se desconsiderássemos os números da Colômbia e analisássemos apenas os outros países,ainda assim, em todos os anos, a soma dos efetivos totais seria maior que as FFAA brasileiras. Em 2009, essa soma seria de508.615 pessoas, e, em 2013, de 504.490. Esses números representariam, respectivamente, 156% e 158% das Forças Armadas brasileiras no mesmo ano. E, enfatizamos, esses números não contêm os efetivos colombianos. No caso da inclusão da Colômbia, a soma das FFAA dos outros países sul-americanos seria o equivalente a 238% dos efetivos brasileiros em 2009 e a 247% em 2013. Ou seja, esse indicador vai contra a hipótese de uma concentração unipolar de recursos e aponta em direção a uma multipolaridade desequilibrada, onde dois países concentram muitos recursos, mas há outros menores, com potencial não-desprezível.

Gráfico 8 - Total de efetivos das Forças Armadas dos países Sul-Americanos 1991-2001[160]

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de IISS (1991, 1994, 1999 e 2001).

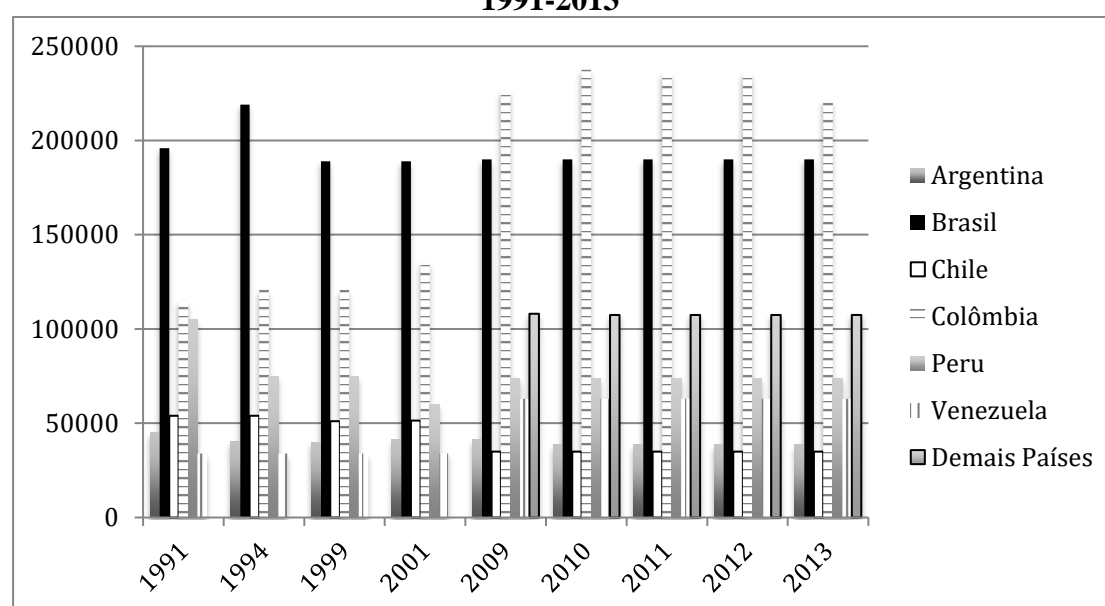
4.2.1.7 - Total de efetivos nos Exércitos

Em desdobramento do indicador anterior, apresentaremos, também, a comparação entre os totais em cada uma das forças. O Gráfico 9 apresenta o total dos efetivos nos Exércitos entre 1991 e 2013. Aqui observamos, de maneira ainda mais direta, o crescimento dos números colombianos. Se, entre 1991 e 2001, o Brasil era ainda o país sul-americano com maior número de efetivos nos Exércitos, a partir de 2009, há um novo líder nesse quesito: a Colômbia. Em 2010, ano em que a diferença entre os países é maior, a Colômbia apresenta um número de 237.466 efetivos no seu Exército, enquanto o Brasil tem 190.000. A diferença, de 47.466 soldados, não é nada desprezível: é o equivalente aos Exércitos argentino, paraguaio e surinamês somados. Em números percentuais, o Exército brasileiro, em 2010, equivalia a 80% do Exército da Colômbia.

Esse indicador complica, ainda mais, a definição da balança de poder na América do Sul. Em um indicador importante para a medição do poder militar, o fato do Brasil, então líder em todos os demais quesitos, aparecer em segundo lugar é marcante para a nossa análise. Segundo Mearsheimer (2001), o Exército é a força principal, uma vez que é ela quem garante a ocupação e, portanto, a vitória. Além da Colômbia como

[160] Esse gráfico foi produzido a partir de uma consulta anterior às fontes IISS (1991, 1994, 1999 e 2001). Na ocasião, não foram somados os valores dos demais países da América do Sul.

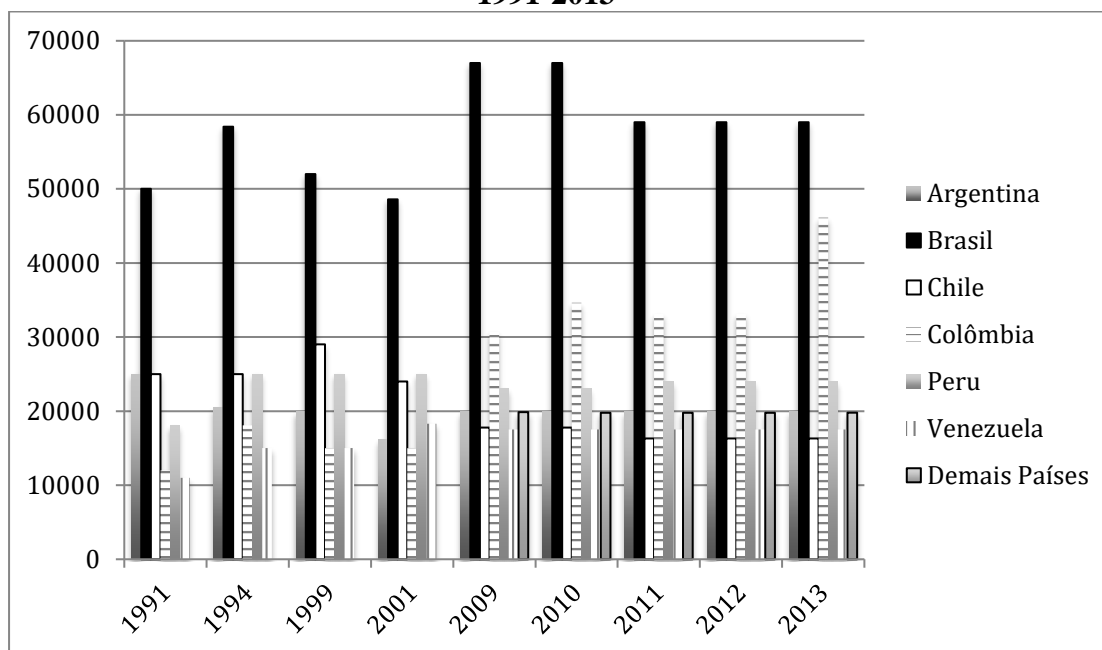
líder e o Brasil em segundo colocado, não se pode desprezar, ainda, a soma dos demais países. Mantendo o mesmo ano base para comparação, em 2010, a soma dos Exércitos dos demais países sul-americanos, tirando a Colômbia e o Brasil, era de 317.934 soldados. Isso equivale a 134% dos Exércitos colombianos. Tal qual no indicador dos totais das FFAA, os totais dos Exércitos indicam uma tendência a uma multipolaridade desequilibrada, onde há um novo candidato a polo.

Gráfico 9- Total dos efetivos nos Exércitos dos países da América do Sul - 1991-2013[161]

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de IISS (1991, 1994, 1999, 2001, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

4.2.1.8 - Total dos efetivos nas Marinhas

Diferentemente do observado nos efetivos dos Exércitos, Gráfico 9, na análise dos efetivos totais das Marinhas dos Estados da América do Sul, Gráfico 10, o Brasil volta a ser o principal polo. Contudo, não como líder isolado. O crescimento colombiano, uma vez mais, mostra-se notável, em especial entre 2012 e 2013, quando o país sai de um efetivo nas Marinhas de 33.188 e passa para 46.150 marinheiros, um aumento de 39%. A diferença entre o total de marinheiros brasileiros e colombianos, que era de 36.271 pessoas em 2009, cai para 12.850 em 2013. Enquanto, em 2009, a Marinha colombiana equivalia a 46% da brasileira, esse valor sobe para 78% em 2013.

[161] Esse gráfico foi parcialmente produzido a partir de uma consulta anterior às fontes IISS (1991, 1994, 1999 e 2001). Na ocasião, não foram somados os valores dos demais países da América do Sul. A variável aparece, sem prejuízo, a partir de 2009.

Gráfico 10 - Total dos efetivos das Marinhas dos países da América do Sul - 1991-2013[162]

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de IISS (1991, 1994, 1999, 2001, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

Além do crescimento colombiano, nota-se também uma redução significativa dos números chilenos. Durante a década de 1990, a Marinha do Chile era a segunda colocada, após o Brasil. Em 1999, enquanto o Brasil tinha um efetivo de 52.000 marinheiros, o Chile tinha 29.000 - o equivalente a 55,8% dos números brasileiros. Já em 2013, o Brasil tinha 59.000 marinheiros e o Chile 16.300, 27,6% dos efetivos brasileiros.

O Peru, por sua vez, manteve-se estável durante quase todo o período, com um efetivo médio próximo de 24.000 marinheiros - um número bastante expressivo. Tal qual o observado também nos totais dos Exércitos e nos efetivos totais das FFAA. os números dos demais países não são também desprezíveis. Excluindo-se Brasil e Colômbia, a soma dos efetivos das Marinhas dos demais Estados sul-americanos chega a 97.590 marinheiros em 2013. Isso equivale a 165% dos números brasileiros para o mesmo ano, o que significa que, apesar de ser o país com a maior Marinha, o Brasil não é um líder isolado. Levando-se ainda em conta o volume e o crescimento colombiano dos últimos anos, essa liderança fica, uma vez mais, sob suspeita.

[162] Idem à nota anterior.

4.2.1.9 - Total dos efetivos das Forças Aéreas

Diferentemente do observado na análise dos efetivos totais das Forças Armadas, Exércitos e Marinhas dos Estados sul-americanos, a análise comparativa dos totais de aviadores indica uma maciça superioridade brasileira no subcontinente. Tanto na década de 1990 quanto nos cinco últimos anos, o que se observa é que houve, nos demais países, uma estabilidade relativa no número de efetivos das Forças Aéreas e um incremento, em um número já desproporcional, nos aviadores brasileiros. Com números próximos aos 50.000 durante a primeira fase de análise, o total de efetivos brasileiros na Força Aérea passa a se aproximar de 70.000 pessoas a partir de 2009 - número que se mantém estável desde então.

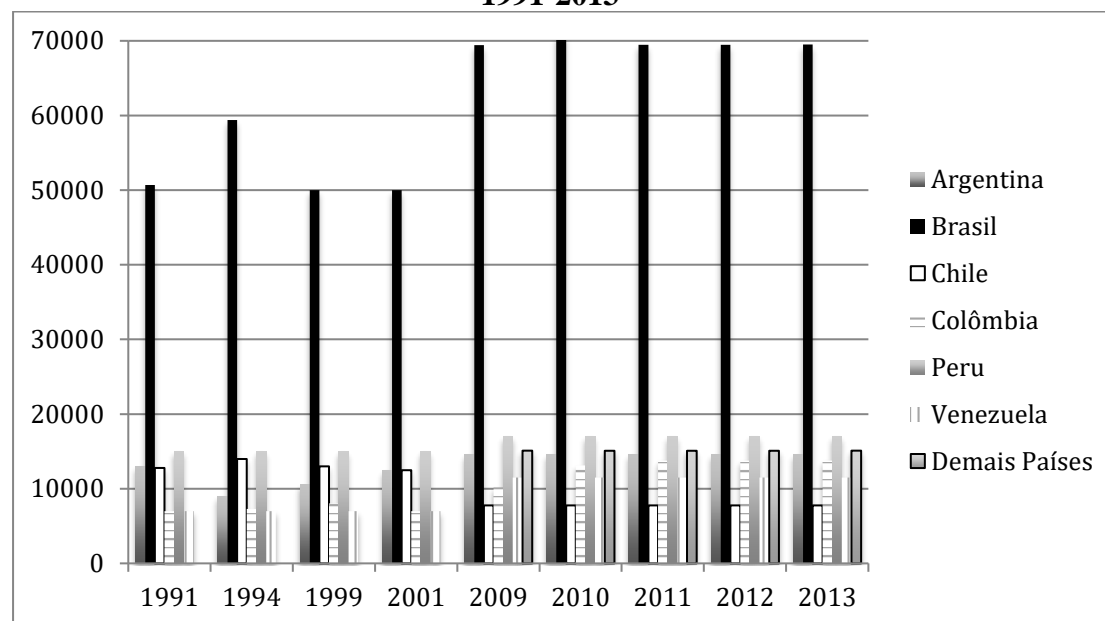
Ainda que seja visivelmente superior às demais, em nenhum dos anos selecionados[163] a Força Aérea brasileira é superior à soma das demais. Em 2010, ano em que o Brasil apresenta maior número de efetivos, com 70.710, a soma dos demais países sul-americanos totalizava 79.078, o equivalente a 112% dos totais brasileiros. A diferença de efetivos, contudo, nos é suficiente para apontar uma distribuição de poder em direção a uma unipolaridade brasileira no quesito total dos efetivos das Forças Aéreas sul-americanas.

A grande maioria dos demais efetivos de aviadores sul-americanos permanece relativamente estável. Houve, no caso do Chile, uma redução de seus totais, quando se compara os períodos 1991 a 2001 e 2009 a 2013. No primeiro período, com pequena variação, os efetivos da Força Aérea chilena ficavam próximos de 13.000 pessoas. Já no segundo período, esse número fica, quase que em todos os anos, com 7.760 aviadores. - uma redução de cerca de 40% no seu pessoal.

Tal qual observado nas demais forças, a Colômbia apresenta também um aumento no seu número de aviadores, mas em números absolutos menos significativas que no Exército (Gráfico 9) e Marinha (Gráfico 10). Saindo de um total de 7.000 pessoas em sua Força Aérea em 1991 e 2001, seus menores registros no período, a Colômbia chega a ter 13.750 pessoas a partir de 2011, número que se manteve estável em 2012

[163] Por razões já previamente expostas nesse trabalho, os dados de 1991 a 2001 não contam com a soma dos demais países, além de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela. Em 1994, a soma dos países previamente citados era de 52.200 pessoas, enquanto o Brasil tinha 59.400 membros em sua Força Aérea. Nesse caso, a soma dos demais membros da amostra, ainda que não incorpore os demais Estados sul-americanos, não é maior que os totais do Brasil.

e 2013, um aumento de 196%. Contudo, em números absolutos, ainda está abaixo do Peru, segundo colocado nesse indicador, com 17.000 pessoas em sua Força Aérea, número que se mantém constante desde 2009, e da Argentina, que manteve, no mesmo período, 14.600 aviadores.

Gráfico 11 - Total dos efetivos das Forças Aéreas dos países da América do Sul - 1991-2013[164]

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de IISS (1991, 1994, 1999, 2001, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

4.2.1.10 - Veículos Blindados

Na análise do poder militar disponível aos Estados da América do Sul, após observarmos o total dos efetivos gerais das três forças e de cada uma delas em separado, voltamo-nos agora para uma análise dos meios operacionais dos Exércitos, Marinhas e Forças Aéreas. Esses indicadores serão importantes pois nos mostrarão não apenas o que os países estudados têm disponível em termos de quantidade de efetivos, mas também os meios operacionais disponíveis para o emprego da força. É importante, contudo, que se mostre, logo previamente, os problemas associados a esses indicadores. O primeiro deles é o que considerar como meios operacionais em cada categoria distinta. Isso porque cada FFAA se prepara de uma forma e exerce o poder de modo diferente (MEARSHEIMER, 2001; SILVA FILHO & MORAES,

[164] Esse gráfico foi parcialmente produzido a partir de uma consulta anterior às fontes IISS (1991, 1994, 1999 e 2001). Na ocasião, não foram somados os valores dos demais países da América do Sul. A variável aparece, sem prejuízo, a partir de 2009.

2012). Logo, somar equipamentos diferentes pode indicar potenciais de poder distintos.

Nosso primeiro indicador desse tipo, a soma dos veículos blindados, é um exemplo. Inclui-se aqui todos os tipos de blindados disponíveis, desde o que o IISS (diversas edições[165]) categoriza como Tanques Principais de Batalha[166] e Tanques Leves[167] às demais categorias de blindados colocadas pela publicação, que incluem os RECCE (blindados como o 408 EE-9 Cascavel), AIFV (blindados do tipo VCTP e suas variantes e os M113A2) e os APC (blindados como o 584 M113 e o EE-11 Urutu). Ainda que tenham usos e calibres diferentes, são todos veículos blindados, e sua soma, para nosso propósito, busca entender a capacidade de força em determinado setor de meios operacionais.

Outro problema associado à soma dos meios operacionais disponíveis é que ela não leva em consideração suas operacionalidades, seus estados de prontidão e, e especial, sua manutenção. São valores absolutos, crus, mas dentro do propósito do nosso trabalho de entender questões materiais do poder militar dos Estados sul-americanos. Forças Armadas como a colombiana, que, de fato, empregam o uso da força e vivem um processo de rearmamento, tenderiam a ter seus meios operacionais mais conservados e prontos para uso. Já FFAA como as brasileiras, que vivem um processo de sucateamento dos seus meios operacionais (RODRIGUEZ, 2013), tendem a ter uma capacidade muito menor de emprego da força. Contudo, um levantamento dessas informações demandaria um esforço muito maior do que o possível de ser feito nessa tese, em especial porque demandaria uma análise cuidadosa e longa do estado de conservação dos meios operacionais de todos os doze países da América do Sul - o que seria impossível de ser levantado devido ao *status* de sigilo que tais informações são tratadas pelas Forças Armadas desses países. Nesse sentido, ainda que limitados,

---

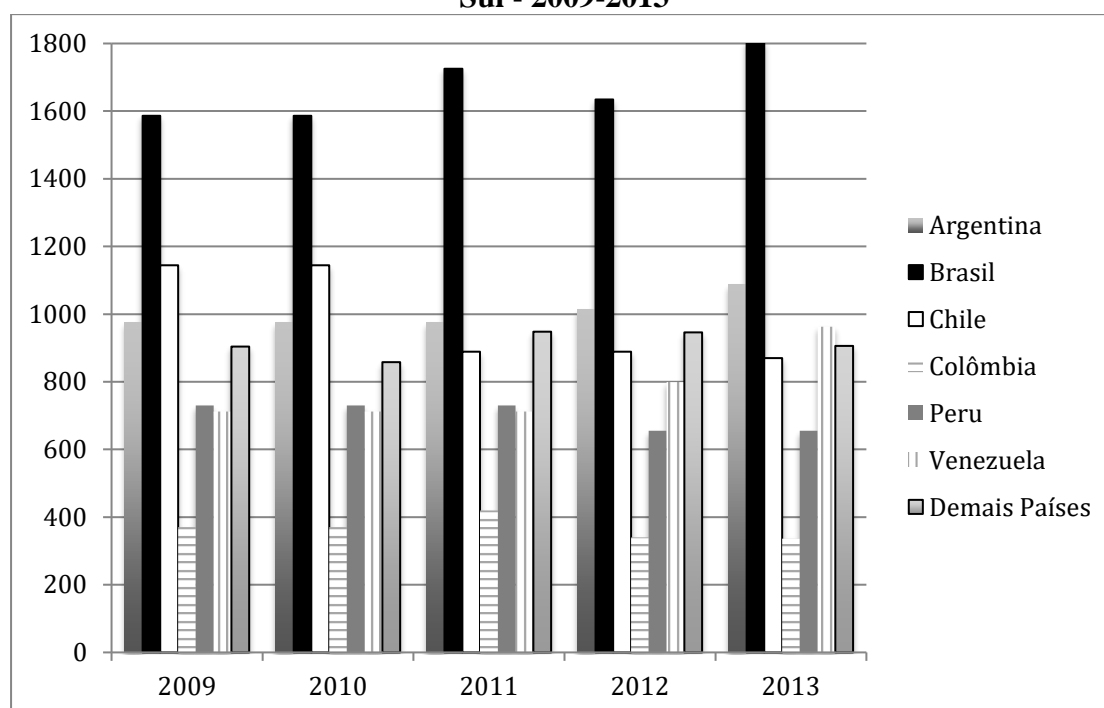
[165] Em nossa consulta prévia às edições do IISS (1991, 1994, 1999 e 2001), havíamos somado apenas os *Main Battle Tanks* (MBT) e os *Light Tanks* (LT TK). Contudo, no desenrolar do trabalho, pareceu-nos que apenas essas categorias não seriam suficientes para uma mensuração adequada dos blindados como meios operacionais para os Estados sul-americanos. Houve, ainda, uma mudança na metodologia utilizada nas edições de 1991 e 1994 de *The Military Balance* (IISS, 1991 e 1994) e as edições seguintes (IISS, 1999, 2001, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013). Nas duas primeiras, ora os tanques MBT e LT TK eram contabilizados juntos e ora separados. Por essa razão, optamos por suprimir as informações acerca desses anos e informar apenas aqueles entre 2009 e 2013. Essas informações todas, contudo, estão disponíveis no Apêndice I da tese.

[166]*Main Battle Tanks*, nos originais em inglês. Tradução nossa.

[167]*Light Tanks* nos originais em inglês. Tradução nossa.

esses indicadores são a opção menos pior para avaliarmos a capacidade dos meios operacionais das FFAA dos Estados sul-americanos.

O Gráfico 12 mostra-nos a comparação dos veículos blindados das FFAA da América do Sul. Há, entre 2009 e 2013, uma relativa estabilidade dos números, com um leve crescimento brasileiro e venezuelano e um decréscimo chileno. Ainda que o Brasil seja o Estado da região com maior número de blindados, essa diferença não é tão grande assim frente os demais.

Gráfico 12 - Soma dos Veículos Blindados das FFAA dos países da América do Sul - 2009-2013

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de IISS (2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

Em 2009 e 2010, por exemplo, a distância dos números brasileiros e chilenos, então segundo colocados, era de 442 blindados. Nesses anos, a quantidade de blindados do Chile representava cerca de 72% do total do Brasil. A soma dos demais países, excluindo os dois primeiros, era de 3.690 veículos - um número superior ao brasileiro em 57%. Mesmo a redução do número de blindados do Chile entre 2011 e 2013, portanto, não afeta a tendência observada em direção a uma multipolaridade desequilibrada na América do Sul ao analisarmos apenas esse indicador. Entre 2011 e 2013, devido à redução dos números chilenos, a Argentina passa a ocupar a segunda posição - ainda que o crescimento venezuelano, a partir de 2011, tenha aproximado bastante os dois países.Em 2013, a Argentina tinha 1.088 veículos blindados,

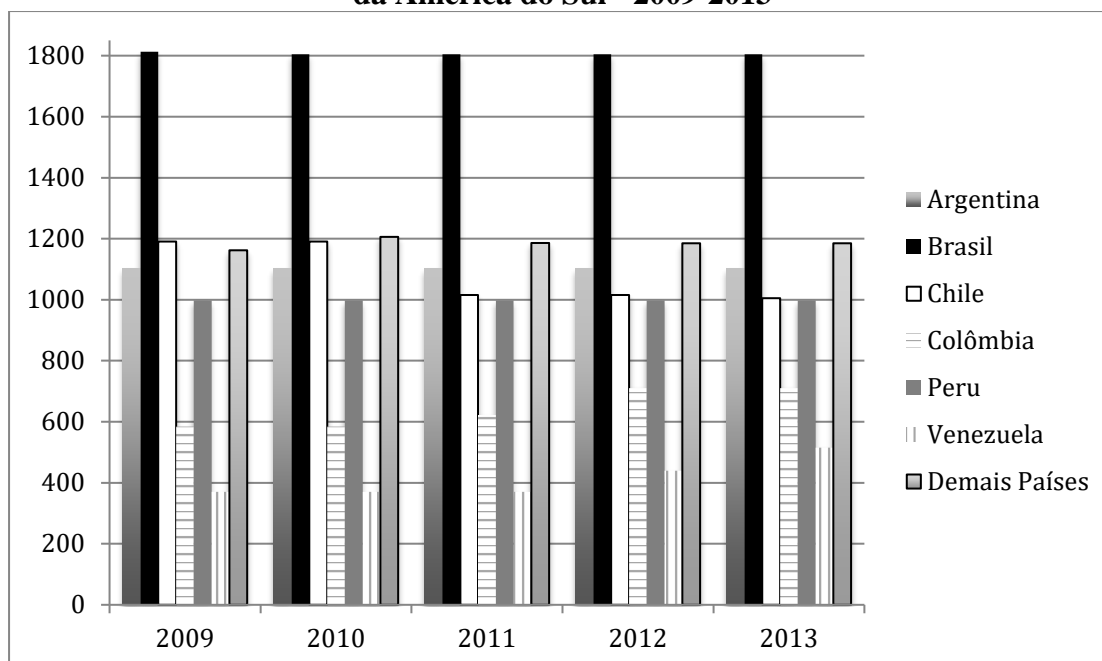
enquanto a Venezuela tinha 963, uma diferença que equivalia a apenas 11,5% dos totais argentinos. Nesse mesmo ano, o Brasil, com 1.806 blindados, ainda que seja o principal detentor desse tipo de recurso, tem o equivalente a apenas 27,3% dos totais da América do Sul - considerando todos os doze países.

4.2.1.11 - Peças de artilharia

O Gráfico 13 traz a comparação do total das peças de artilharia das FFAA sul-americanas[168]. Nesse indicador, entre 2009 e 2013, vemos uma leve preponderância brasileira e, no geral, uma certa continuidade nos números dos outros países. O Brasil mantém, durante todo o período, a posse de pouco mais de 1.800 peças de artilharia. Entre 2009 e 2010, por uma diferença pequena, de apenas 88 peças, o Chile, com um número de 1.191, fica à frente da Argentina, que contou, em todo o período, com 1.103, e ocupa a segunda colocação no subcontinente. Após 2011, vemos uma leve redução nos números chilenos, o que deixou os argentinos em segundo lugar até o final do período analisado.

Com relação aos números gerais, o Brasil detinha, em 2009, 25,1% do total das peças de artilharia da América do Sul - o que lhe confere uma preponderância frente os demais, mas não uma inquestionável liderança nesse indicador. Em 2013, esse percentual cai para 24,7% do total. Vemos então que, no quesito de peças de artilharia, tal qual no quesito de número de blindados, a distribuição aponta mais para uma multipolaridade desequilibrada de recursos.

[168] Devido a uma mudança na metodologia utilizada pelo IISS, em nossa consulta prévia às edições de *The Military Balance* (IISS, 1991, 1994, 1999 e 2001), havíamos considerado apenas a soma das peças de artilharia de reboque e de artilharia de autopropulsão. Em nossa consulta às edições mais recentes (IISS, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013), optamos por considerar as forças totais de peças de artilharia, categorizadas como o número total no indicador *ARTY* das edições mais recentes. Optamos por, também nesse caso, incluir apenas os números de peças de artilharia das últimas edições consultadas, para evitar confusões no indicador. Esses dados todos estão incluídos, contudo, no Apêndice J da tese.

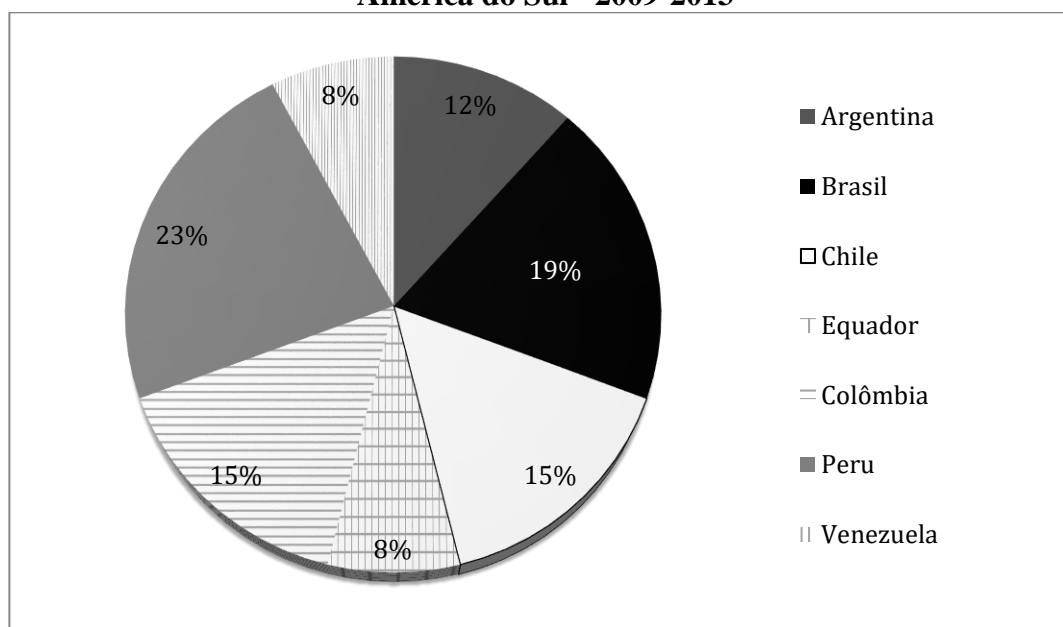
Gráfico 13 - Total das peças de artilharia das Forças Armadas dos países da América do Sul - 2009-2013

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de IISS (2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

4.2.1.12 - Submarinos

Um indicador importante para as Marinhas é a quantidade de submarinos, cujo propósito é negar o uso do mar aos oponentes. Sua concentração na América do Sul é, contudo, muito baixa. São poucas as unidades em posse de cada um dos Estados da região, e apenas sete, dos doze integrantes da UNASUL, detêm esse tipo de embarcação. Seus números não se alteraram nos anos de análise, entre 2009 e 2013. Por esta razão optamos por apresentar o Gráfico 14, com os submarinos, em formato de pizza.

Todos os submarinos sul-americanos, até o momento, são submarinos táticos, ou seja, nem possuem artefatos ou têm propulsão nuclear. Em primeiro lugar, pela primeira vez em um de nossos indicadores, aparece o Peru, com seis submarinos (23% do total), seguido do Brasil, com cinco (19% do total); do Chile e da Colômbia, ambos com quatro unidades (15% do total, cada); da Argentina, com três (12% do total); e do Equador e da Venezuela, ambos com dois submarinos táticos (8% do total, cada). Os demais países, tal qual dito anteriormente, não possuem nenhum submarino. Dadas as poucas unidades disponíveis e ao número comparativamente baixo que cada um dos

detentores apresenta, não há um desequilíbrio na distribuição desse meio operacional, não sendo possível indicar a superioridade, até o momento, de nenhum dos Estados sul-americanos.

Gráfico 14 - Total de submarinos das Forças Armadas dos países da América do Sul - 2009-2013

Fonte: criado pelo autor com dados extraídos de IISS (2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

4.2.1.13 - Embarcações de guerra

No indicador que avalia o número de embarcações de guerra, enfrentamos uma dificuldade metodológica. Num primeiro momento, havíamos somado duas categorias de embarcações apresentadas nas edições de *The Military Balance* consultadas: embarcações de águas azuis (oceânicas)[169] e (ii) embarcações de águas marrons (costeiras)[170]. No entanto, observamos que tal soma levaria a percepções equivocadas do poder naval desses países. Exemplo disso foi a constatação que, ainda que não tenha nenhuma embarcação de guerra de águas azuis (dado que não possui saída para o mar), a Bolívia possuía um volume significativo de embarcações de águas marrons (a ser explicado adiante) - o que ofereceria uma falsa alta capacidade naval. Por esta razão, optamos por dividir esse indicador em dois. O Gráfico 15, então, apresenta o total de embarcações de águas azuis e o Gráfico 16, por sua vez, as embarcações de águas marrons.

[169] Ou *Principal Surface Combatants*, nos originais em inglês. Tradução sugerida, em conversa particular, pelo Comandante José Alberto Cunha Couto. (Informação verbal).
[170] Ou *Patrol and Coastal Combatants*, nos originais em inglês. Tradução sugerida, em conversa particular, pelo Comandante José Alberto Cunha Couto. (Informação verbal).

Gráfico 15 - Total de embarcações de águas azuis das FFAA dos países da América do Sul - 2009-2013

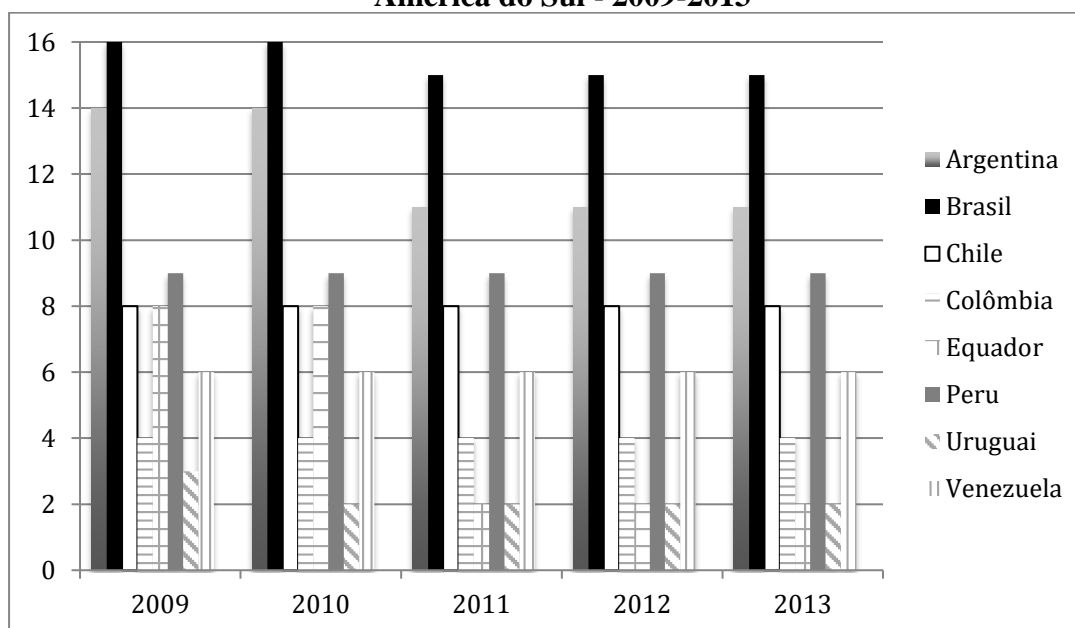
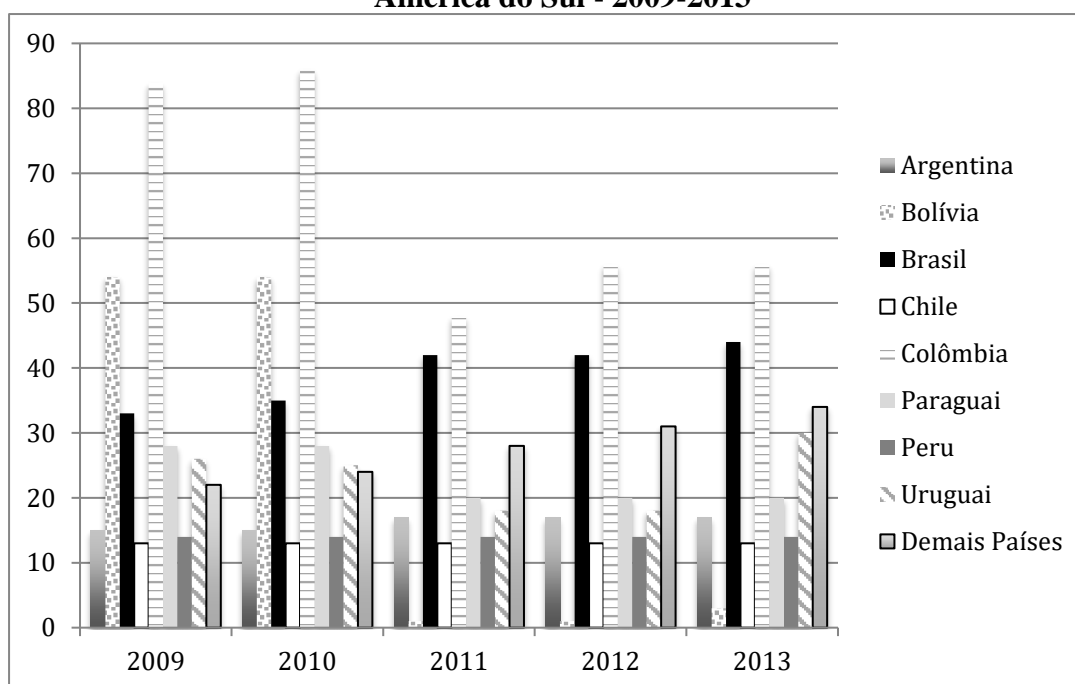
16
14
12
10
8
6
4
2
0
2009
2010
2011
2012
2013
Argentina
Brasil
Chile
Colômbia
Equador
Peru
Uruguai
Venezuela

Fonte: criado pelo autor com dados extraídos de IISS (2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

Gráfico 16 - Total de embarcações de águas marrons das FFAA dos países da América do Sul - 2009-2013

Fonte: criado pelo autor com dados extraídos de IISS (2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

No Gráfico 15, vemos a distribuição de embarcações de águas azuis. Essas são consideradas as principais formas de embarcações de guerra, com maior capacidade de fogo, e incluem, entre outros tipos de navios de guerra, cruzadores, destroieres, fragatas e corvetas. Nesse indicador, vemos o Brasil à frente dos demais, mas com

uma preponderância muito leve. Em 2009 e 2010, por exemplo, enquanto o Brasil tinha dezesseis embarcações de águas azuis, a Argentina, segunda colocada, tinha quatorze. O Peru, na terceira posição, ficou com nove embarcações em todo o período estudado. Em quarto lugar, em todo o período, vem o Chile, com oito embarcações; a Venezuela, com seis; seguida da Colômbia, que se manteve com quatro embarcações. O Equador foi o único que apresentou uma variação significativa, saindo de oito embarcações de águas azuis, em 2009 e 2010, para apenas duas, a partir de 2011. Os outros Estados do subcontinente não possuem embarcações de águas azuis, por isso não há, nos dados, uma coluna para os demais países.

Há uma distribuição bastante equilibrada das embarcações, não tendo nenhum Estado que tenha maciça superioridade nesse indicador. A preponderância brasileira é pequena, não sendo suficiente para apontar para uma concentração especial de recursos.

Já no Gráfico 16, que apresenta as embarcações de águas marrons, vemos alguns dados bastante diferentes. Pela terceira vez em um de nossos indicadores (a primeira no total dos Exércitos, Gráfico 9, e a segunda no total de submarinos, Gráfico 14), o Brasil não aparece em primeiro lugar. Ainda que tenham menor poder de fogo, essas embarcações são importantes para o patrulhamento e o combate costeiro. A liderança coube, em todo o período, à Colômbia - ainda que tenha apresentado uma redução nos seus números. Em 2009 e 2010, o país tinha, respectivamente, 84 e 86 embarcações do tipo. Esse número cai para quase a metade do valor, 48, em 2011, e se mantém em 56 nos dois últimos anos da análise. Mesmo nos dois primeiros anos, que seus números eram significativamente mais expressivos, a Colômbia não detém uma superioridade maciça frente os demais. Em 2009, o país detinha 29% do total desse tipo de embarcação. Esse percentual cai para 24,2% em 2013.

No restante do período, o Brasil, na média geral, aparece em segunda colocação, saindo de um número de 33 embarcações em 2009 para 44 em 2013. Foi o único aumento expressivo digno de nota. Uma observação que merece ser feita é acerca dos números bolivianos. Ainda que não tenha acesso ao mar, a Bolívia apresentava um alto número de embarcações de águas marrons em 2009 e 2010: 54 delas. Isso a colocou em segundo lugar, à frente do Brasil, nesses dois anos. Contudo, há uma redução brusca nesses valores, caindo para apenas 1 unidade em 2011 e 2012 e 3

embarcações do tipo em 2013. Cogitamos duas hipóteses para essa brusca redução: ou essas embarcações já vinham, há muito, não sendo utilizadas - por problemas de manutenção ou operação de qualquer tipo - e foram, na virada de 2010 para 2011, finalmente aposentadas, ou, então, trata-se de um problema metodológico na apresentação dos dados por *TheInternational Institute for Strategic Studies*, responsável pela publicação de *The Military Balance*. Como a Bolívia não é uma potência naval na região, optamos por considerar esses dados como uma anomalia.

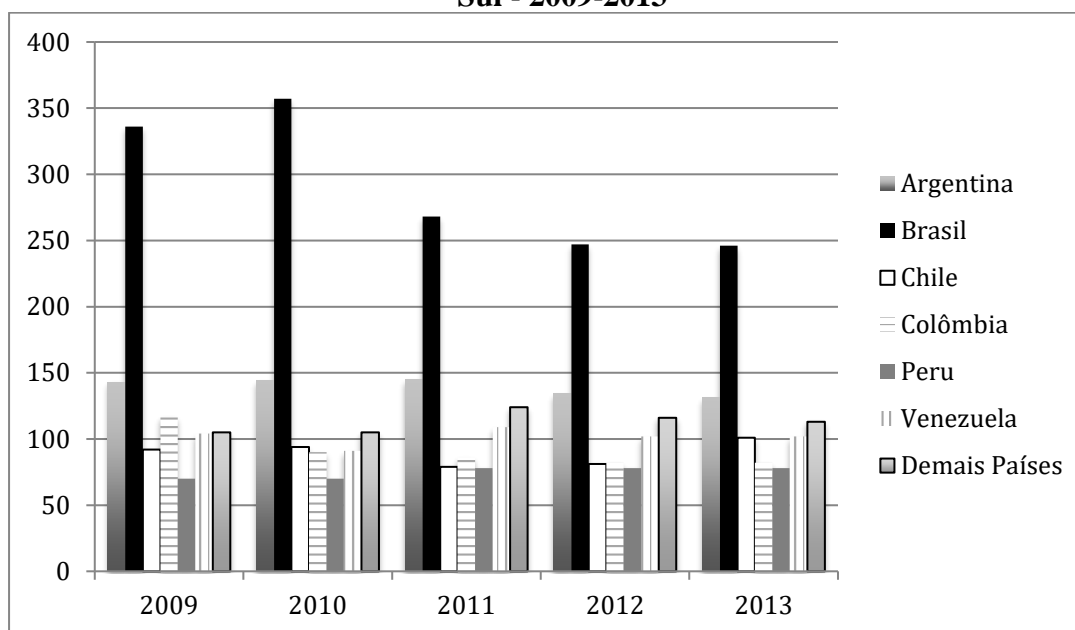
Um dado importante e que merece destaque na avaliação das embarcações de guerra é que o Brasil é o único dos países da região que possui um porta-aviões, o São Paulo. Independentemente das críticas associadas à sua aquisição, sendo considerado por muitos como um elefante branco e inadequado aos objetivos declarados pelo país em seus documentos de defesa, como o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), a Estratégia Nacional de Defesa e a Política de Defesa Nacional (FUCCILLE & REZENDE, 2013), essa é uma embarcação de grande porte, que, quando operacional, aumenta as capacidades ofensivas do Brasil substancialmente frente os seus vizinhos.

4.2.1.14 - Aviões de combate

Para a mensuração do poder dos meios operacionais aéreos das FFAA da América do Sul, optamos por somar aquelas aeronaves, tanto das Forças Aéreas quanto das Marinhas, categorizadas pelo IISS (2009, 2010, 2011, 2012 e 2013) como capazes de combater[171]. O resultado é apresentado no Gráfico 17.

Vemos, nessa comparação, uma relativa estabilidade dos demais países da América do Sul, à exceção do Brasil, que tem a sua capacidade diminuída significativamente - ainda que se mantenha na primeira colocação. A diferença do Brasil para a Argentina, segunda colocada, que chegou a ser de 213 aeronaves, em 2010, diminuiu para 115, em 2013 - pouco mais que os números chilenos ou venezuelanos no mesmo ano. Ainda que tenha ficado à frente dos demais, os números brasileiros não lhe conferem uma vantagem absurda em termos de aviões de combate. A soma dos demais países, em 2013, foi de 607 aeronaves do tipo, ano em que o Brasil tinha um número de 246. Ou seja, as demais capacidades aéreas somadas davam um valor 147% maior do que o brasileiro.

[171]*Combat capable*, nos originais em inglês. Tradução nossa.

Gráfico 17 - Aviões de combate das Forças Armadas dos países da América do Sul - 2009-2013

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de IISS (2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

Em terceiro lugar, durante os anos analisados, aparece a Venezuela, com uma média de 101,6 aeronaves entre 2009 e 2010. Em seguida, vemos a Colômbia, com uma média de 91,4 para o período e, logo depois, o Chile, com 89,4 aeronaves de guerra em média.

Vemos que, além da superioridade brasileira não ser relativamente alta, ela caiu ao longo dos anos, fazendo com que, por esse indicador, não tenhamos uma distribuição que indique uma unipolaridade, mas sim uma multipolaridade desequilibrada em favor do Brasil.

4.2.1.15 - Ranking de Força Militar GFP

Como nosso último indicador de poder militar, utilizaremos o ranking de força militar elaborado pela *Global Fire Power* (GFP) (2013). Segundo o site da GFP, o índice é elaborado levando-se em conta mais de quarenta indicadores[172], e, ao final, atribui-se

[172] Nem todos os indicadores são divulgados. No site da GFP (2013), estavam públicos os seguintes indicadores: população total, mão de obra total disponível, mão de obra total apta para serviço militar, mão de obra total que atinge idade militar por ano, total de pessoal militar na ativa, total de pessoal militar na reserva, total de força de aeronaves, força de helicópteros, força de tanques, força de veículos de luta blindados, armas de autopropulsão, peças de artilharia guinchadas, sistemas de propulsão de foguetes MLRS, força de morteiros de campo, armas antitanques portáteis, força de veículos logísticos, força da marinha mercante, principais portos e terminais, força total de navios da Marinha, cargueiros aéreos, destroieres, força submarina, fragatas, corvetas, barcos de patrulha costeira, embarcações de guerra de minas, embarcações de assalto anfíbio, orçamento de defesa anual, reservas de divisas e ouro, poder de paridade de compra, força de trabalho, produção de

uma pontuação a cada país. Quanto mais próximo de zero, o número ideal, maior o poder de fogo de um dado Estado. De acordo com a GFP (*idem*),

> [o]s fatores são colocados no nosso algoritmo, que provém um registro justo e permite que nações menores, tecnologicamente avançadas compitam com maiores, menos desenvolvidas. Adicionalmente, vários bônus e penalidades são adicionados para refinamento. Ao cabo, esperamos que ele [o índex] apresente um ranking imparcial e um panorama realista sobre o potencial militar de poder de fogo convencional e de força de um dado país para um dado ano.[173]

O índice, como pode-se perceber pelo trecho acima, não leva em consideração a posse de armas nucleares, uma vez que pretende posicionar os países pela sua força militar convencional. Ao todo, na edição de 2013, estavam presentes no índex 68 países, sendo que, da América do Sul, apenas 7.

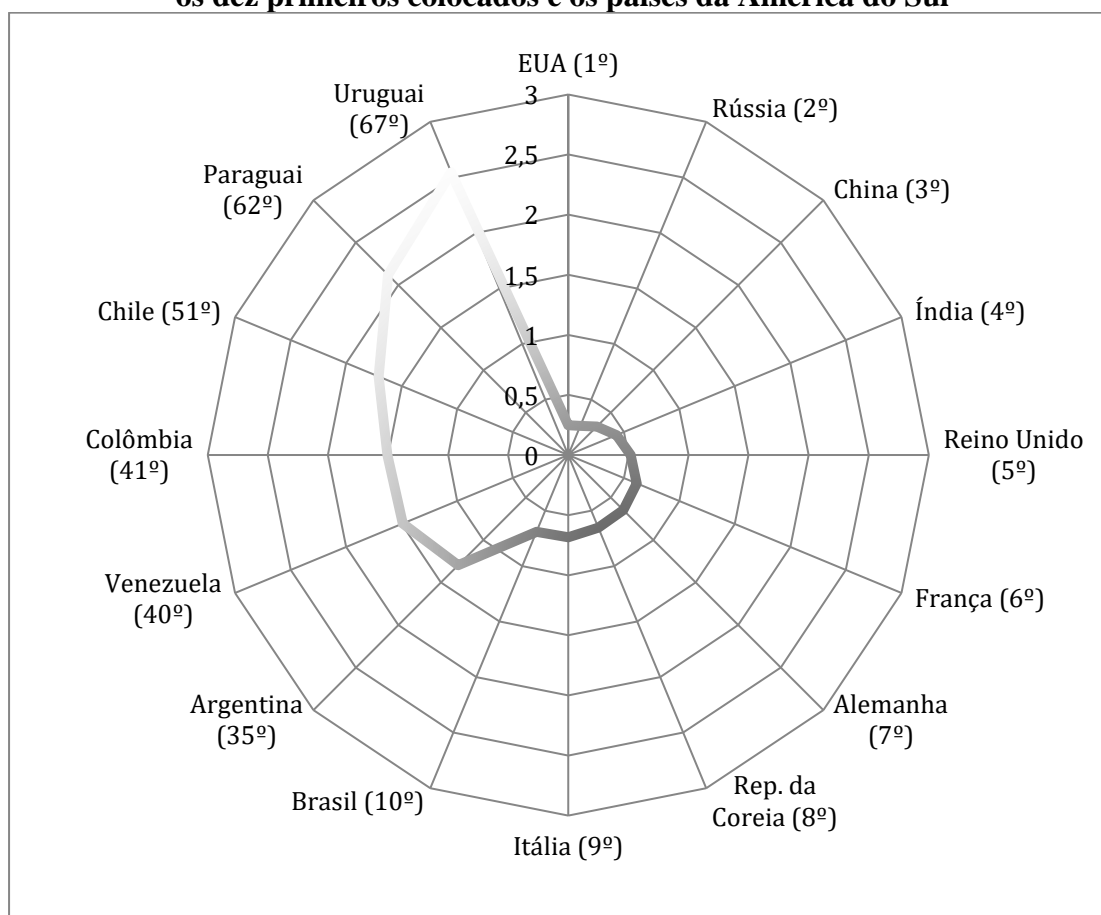
No Gráfico 18, apresentamos o índex GFP, no qual colocamos os dez primeiros colocados no índex e, posteriormente, apenas os países da América do Sul presentes. Em formato de teia, quanto mais próximos do centro do Gráfico 18, maior o poder de fogo daquele Estado. Incluímos ainda, para efeitos de maior entendimento, a posição geral que o país ocupa no ranking.

O Brasil aparece na lista dos dez maiores poderes militares da GFP, em décima colocação. Após o Brasil, o próximo sul-americano a constar no ranking é a Argentina, como 35ª colocada. Seguem Venezuela (40ª), Colômbia (41ª), Chile (51º), Paraguai (62º) e Uruguai (67º).

---

petróleo, consumo de petróleo, reservas comprovadas de petróleo, cobertura de rodovias, cobertura de ferrovias, cobertura de canais, cobertura costeira, cobertura de fronteiras compartilhadas, aeroportos aproveitáveis e área quadrada do território. Segundo o site da GFP (2013), as fontes utilizadas por eles são: CIA.gov/CIA World Factbook, EIA.gov, wikipedia.com, energy.eu e SIPRI.org.

[173] "The factors are set within our algorithm which provides a fair canvas and allows smaller, technologically advanced nations to compete with larger, lesser-developed ones. Additionally, various bonuses and penalties are added for refinement. In the end, we hope it presents an unbiased ranking and realistic outlook on the potential conventional military firepower and strength of a given country for a given year". Tradução nossa.

Gráfico 18 - Ranking de Força Militar GFP em 2013:
os dez primeiros colocados e os países da América do Sul

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de GFP (2013).

4.2.2 - Definindo a polaridade da América do Sul

Depois de termos passado por quinze indicadores diferentes, podemos agora prosseguir com uma avaliação da polaridade sul-americana. Passamos por indicadores que iam desde aspectos gerais, como tamanho da população, do PIB e os investimentos em defesa; por indicadores materiais, como a quantidade de efetivos e análise dos meios operacionais disponíveis; e por indicadores específicos para a mensuração de poder, como os *Correlates of War* e o índex *Global Fire Power*. Contudo, tivemos dados divergentes em diversos deles, apontando em direção a diferentes tipos de polaridades, ora indicando tendências a uma unipolaridade, ora indicando tendências a uma multipolaridade desequilibrada. A análise geral dos indicadores nos é suficiente para mostrar a preponderância brasileira, mas, para indicar de qual tipo, se unipolar ou multipolar desequilibrada, precisamos comparar o significado de cada um dos indicadores analisados e suas importâncias para o entendimento da balança de poder na América do Sul.

Observamos, em indicadores importantes e amplamente tidos como válidos para a mensuração do poder militar dos Estados, uma configuração de poder tipicamente unipolar na América do Sul. Na análise do tamanho das populações, Gráfico 1, vimos o quão desproporcional é o tamanho da população brasileira em comparação com a do resto dos países sul-americanos. Esse é um elemento importante de poder, em especial em países com recursos energéticos, plantas industriais desenvolvidas e disponibilidade de crédito. O Brasil, mais do que qualquer outro país na região, concentra tais atributos, o que faz com que a sua ampla população fortaleça o seu potencial de poder militar. Esse indicador, associado a outros fatores, como o potencial energéticoda camada do pré-sal, mostram a distância que o Brasil tem, em relação aos demais vizinhos, em termos de independência de recursos vindos de fora. Segundo Oliveira (2012, p. 222), as reservas do pré-sal brasileiro "podem chegar a até 100 bilhões de barris de petróleo e gás equivalente", o que, associado às suas outras fontes energéticas já em operação - hidroelétricas, termoelétricas e termonucleares - dá ao Brasil, mais do que qualquer outro país da América do Sul, um potencial energético ímpar. Alia-se a isso o fato que a Petrobras, única empresa exploradora de petróleo sul-americana a constar entre as maiores 500 do mundo, é também a principal exploradora de energia na região (FORBES, 2013). Pelo tamanho de sua população em relação aos seus recursos energéticos e industriais disponíveis, o Brasil tem, claramente, um domínio unipolar no subcontinente sul-americano. E, dada a importância, cada vez maior, de recursos energéticos como elemento de poder nacional (OLIVEIRA, 2012), as vantagens brasileiras tendem a se acentuar com o tempo.

A análise do tamanho do PIB, Gráfico 2, quando associada ao tamanho da população, Gráficos 2 e 3, é ainda mais reforçadora de uma tendência à unipolaridade brasileira. Em especial a partir de 2007, vemos uma concentração de recursos nas mãos do Brasil que supera, em larga medida, os PIBs somados de todos os demais Estados sul-americanos. Essa diferença em termos de riqueza, quando sustentada ao longo do tempo, reforça o elemento principal de poder latente apontado por Mearsheimer (2001) - uma vez que riqueza, segundo o autor, incorpora tanto a economia quanto a população, os dois indicadores prévios que indicam uma tendência à concentração unipolar de recursos para o Brasil. A tendência observada no Gráfico 3 é de uma continuidade desse crescimento brasileiro e de uma manutenção no PIB dos demais

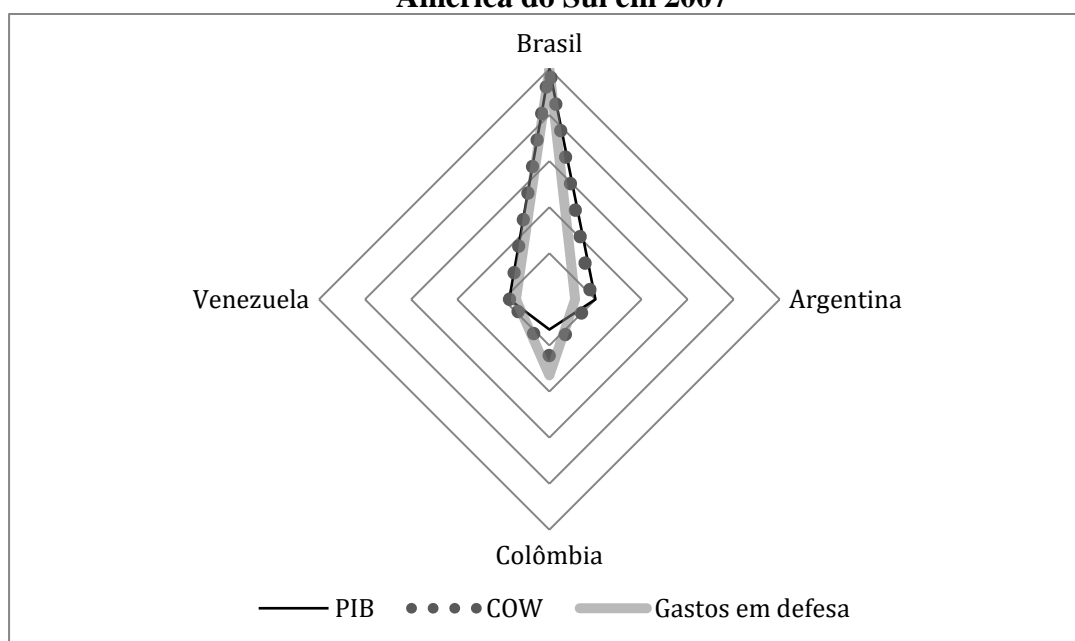
países, o que reforçaria, no decorrer dos anos, o Brasil como polo único econômico na América do Sul.

Outro importante indicador de mensuração de poder, os COW, Gráfico 4, amplamente utilizado para medir o poder militar, também indica uma unipolaridade brasileira (LIMA, 2013). Esse é, talvez, um dos mais importantes indicadores de mensuração de poder, uma vez que incorpora a capacidade de dinamismo do Estado, mostrando sua capacidade de transformação de poder latente em poder militar, além das próprias capacidades industriais e de pessoal disponíveis. É um dos indicadores fundamentais utilizados por Wohlforth (1999 e 2009) para sustentar a unipolaridade dos Estados Unidos a partir do colapso da Guerra Fria. O problema apontado pelo autor para o índex COW "é seu suposto implícito que as fontes do poder nacional não mudaram desde o alvorecer da era industrial"[174] (WOHLFORTH, 1999, p. 17). No caso dos Estados sul-americanos, os *Correlates of War* talvez sejam ainda mais significativos do que para as grandes potências, uma vez que os primeiros se encontram ainda em um estágio de desenvolvimento menos avançado do que os últimos - são todos considerados países em desenvolvimento na América do Sul. Ainda que favoreça países com grande território e grande população, essa é uma das demandas que Mearsheimer (2001) coloca para que um Estado possa ser candidato a grande potência. Logo, permanece importante como indicador de poder - desde que não considerado de forma isolada. A China, por exemplo, em 1996-1997, apresentava um índex COW maior do que o dos EUA. No entanto, não é um polo global apenas por esse indicador (WOHLFORTH, 1999).

No caso da unipolaridade estadunidense, Wohlforth (*idem*) diz que a simetria é um dos elementos de consideração de um polo, e faz uso dos PIBs, dos COW e dos gastos militares para sustentar que os EUA são potência unipolar, uma vez que são o único país que concentra todos esses recursos de poder simetricamente. Para o caso sul-americano, quando incorporamos também os gastos militares, Gráfico 5, para pegarmos os mesmos indicadores de utilizados por Wohlforth (1999 e 2009), vemos, tal qual no caso estadunidense, que o Brasil é o único país sul-americano a se destacar entre os demais. O Brasil, que era líder isolado já nos gastos em defesa, foi o país que,

[174]"is its implicit assumption that the wellsprings of national power have not changed since the dawn of the industrial age". Tradução nossa.

percentualmente, mais aumentou os seus gastos no setor - o que fez com que aumentasse a distância frente os demais. Os gastos brasileiros em defesa superam o de todos os demais países sul-americanos somados, mesmo que se leve em consideração o aumento dos gastos em defesa promovidos pela Colômbia nos últimos anos. Fazendo uso, portanto, da mesma metodologia utilizada por Wohlforth (1999) para justificar a unipolaridade estadunidense, de simetria na concentração sobremaneira do PIB, COW e gastos militares, não teríamos outra conclusão se não que o Brasil é uma potência unipolar na América do Sul. O Gráfico 19 apresenta o percentual de concentração de poder em relação ao hegêmona, baseado na metodologia utilizada por Wohlforth (1999), para Brasil, Argentina, Colômbia e Venezuela no ano de 2007[175].

Gráfico 19- Percentual de poder em relação ao hegêmona na América do Sul em 2007

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de Lima (2013), Acácio (2013), IISS (2009) e SIPRI (2013).

O índex *Global Fire Power* endossa também essa conclusão. Vemos, pelo Gráfico 18, que a distância que separa o Brasil do segundo Estado sul-americano citado no índex, a Argentina, é muito maior do que a que separa, por exemplo, os Estados Unidos do

[175]Optamos pelo ano de 2007 por ser o mais recente ano na análise dos COW apresentada por Lima (2013) e Acácio (2013). Para não haver divergência nas informações, pegamos o PIB e os gastos em defesa do mesmo ano. Os valores foram calculados estimando sempre o Brasil com o valor de 100% e, a partir disso, calculou-se o percentual de cada país em relação ao brasileiro. Os valores para os COW foram estimados a partir do Gráfico 4, extraído de Lima (2013) e Acácio (2013), e encontram-se disponíveis no Apêndice P da tese.

Brasil. Em 2013, os EUA apresentavam um índex de poder[176], ou PwrIndx, de 0,2475. O Brasil, um PwrIndx de 0,6912. A diferença entre o poder de fogo entre os dois é de um PwrIndx de 0,4437. Já a diferença do Brasil para a Argentina, que tinha um PwrIndx de 1,2961, é de 0,6049. Aparecendo em décimo no ranking da GFP (2013), o Brasil está bastante distante de todos os demais na América do Sul - lembrando que a Argentina aparece apenas na 35ª colocação. Logo, além dos indicadores de tamanho da população, PIB, COW, gastos militares, o GFP também indica uma tendência a uma unipolaridade brasileira na América do Sul.

Poderíamos nos dar por satisfeitos e concluirmos, desde já, que o Brasil é o único polo de poder sul-americano, uma vez que, por metodologias amplamente reconhecidas, o Brasil detém mais do que a soma de todos os demais Estados na região. Contudo, desconstruindo alguns desses indicadores, vemos que essa, talvez, seja uma conclusão precipitada.

Quando fazemos uma análise dos recursos militares disponíveis para uso imediato, tanto em comparação de número geral de efetivos quanto de meios operacionais, vemos que não há um indício de uma unipolaridade brasileira. No total de efetivos nas FFAA, por exemplo, Gráfico 7, vemos como que, a partir dos anos 2000, o enorme crescimento da Colômbia a aproxima muito do Brasil - o que faz com que a superioridade numérica brasileira, que já não era absoluta na década de 1990, Gráfico 8, ficasse ainda menor. Quando analisamos os totais de efetivos das Marinhas, Gráfico 10, vemos que essa tendência se repete, com intensidade um pouco menor, mas mostrando o grande avanço colombiano nos anos recentes - em especial, em 2013. Mas é o Gráfico 9, dos efetivos totais dos Exércitos, que mais demonstra problemas à hipótese da unipolaridade brasileira. A partir de 2009, no nosso recorte temporal, o Exército colombiano supera, com números expressivos, o brasileiro. Apenas o Gráfico 11, dos totais das Forças Aéreas, é que demonstra uma maior superioridade brasileira frente aos seus vizinhos. Contudo, a soma dos demais países supera os números do Brasil - o que o deixa com uma concentração alta, mas não indica tendência a uma unipolaridade.

[176] Lembrando que o índex ideal, considerado pela GFP (2013), é 0,0000. Logo, quanto mais próximo de zero, maior o poder de fogo do país.

Ao passarmos para a análise dos meios operacionais, temos conclusões mais próximas às dos totais de efetivos do que dos indicadores gerais de poder. No Gráfico 12, de soma dos veículos blindados, o Brasil fica à frente dos demais, mas não detém mais que a soma dos outros países sul-americanos. O mesmo se dá na análise das peças de artilharia, Gráfico 13, nas embarcações de águas azuis, Gráfico 15, e nos aviões de combate, Gráfico 17. Na avaliação do número de submarinos, Gráfico 14, o Brasil não apenas não tem vantagem frente aos demais, mas é superado pelo Peru. O mesmo se dá na avaliação das embarcações de águas marrons, Gráfico 16, no qual o Brasil é superado, uma vez mais, tal qual no total dos Exércitos, pela Colômbia.

Reconhecemos que medir poder militar em países que não o projetam é um problema (BIDDLE, 2004), e que análises puramente materiais, nesse sentido, não são suficientes, isoladamente, para a definição da balança de poder na América do Sul. Contudo, elas suprem a evidência, demonstrada em depoimentos dos tomadores de decisão brasileiros por Rodriguez (2013), do desaparelhamento relativo que as FFAA brasileiras têm em comparação com seus vizinhos. O caso colombiano é, talvez, o mais significativo para que reavaliemos a conclusão da unipolaridade brasileira. Ainda que esteja atrás do Brasil, da Argentina e da Venezuela no ranking da GFP (2013), Gráfico 18, Lima (2013) mostra o destaque para o crescimento colombiano nos COW, Gráfico 4, e que endossamos aqui pela análise dos efetivos e dos meios operacionais. A Colômbia tem claramente se tornado forte militarmente, mas seu foco de ação é primordialmente doméstico, em especial, no combate às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e os grupos armados associados ao narcotráfico que operam no país. Esse é um dado significativo pois, ainda que esteja aumentando sua força militar, até que a Colômbia possa projetar poder além de seu território, precisará, ainda, dar fim às próprias forças desagregadoras domésticas. Contudo, sua força militar tem que ser levada em consideração ao definirmos a polaridade da América do Sul.

Um dos pontos trazidos por Waltz (1979) na hora de se definir polaridades é que não se deve projetar o futuro no presente. Ou seja, ainda que o Brasil esteja com planos de compras de novos caças e construindo o primeiro submarino de propulsão nuclear da sul-americano, elementos que poderão contribuir para o reaparelhamento dos meios operacionais brasileiros, esse não é o caso atualmente. Devemos, ainda, levar em

conta que as avaliações trazidas por Rodriguez (2013) que as FFAA do Brasil estão com baixa capacidade de emprego da força, e que os números apresentados nas análises dos meios operacionais não estão, necessariamente, disponíveis para uso imediato. Como já dito anteriormente, fazer essa análise demandaria um estudo sistemático do *status* operacional das Forças Armadas dos doze países sul-americanos, o que seria pouco viável dado o caráter sigiloso que esses assuntos são comumente tratados. Por esta razão, temos que definir a balança de poder sul-americana com base nos nossos indicadores.

Se, por um lado, há índices de peso que apoiam a hipótese de uma unipolaridade brasileira na América do Sul, as análises dos efetivos e dos meios operacionais nos mostram que, em termos de poder militar, o Brasil não confirma os primeiros indicadores. Se, para ser considerado um polo único, um país precisa ter domínio simétrico dos indicadores de poder, o Brasil não cumpre, hoje, essa exigência. Contudo, dado o problema de se medir força militar em países que não a empregam (BIDDLE, 2004), e que a projeção de poder pode se dar por outras vias, que não necessariamente pelo domínio militar, em especial em uma região onde, comparativamente, há baixo uso de suas FFAA, não se pode descartar sumariamente a tendência brasileira à unipolaridade.

Baseados nos pontos supramencionados, concluímos que a balança de poder na América do Sul encontra-se em um momento de transição entre uma multipolaridade desequilibrada e uma unipolaridade - um sistema bastante instável e que pouco favoreceria a cooperação em defesa. Isso porque, como em uma multipolaridade desequilibrada, há um candidato a polo que ainda não se consolidou como tal. Há espaço para questionamento, dado que sua superioridade não é absoluta, o que pode ser convidativo a Estados revisionistas. Mas, tal qual em uma unipolaridade, o Brasil, por vezes, age como provedor de bens coletivos, em especial, no nosso caso, via cooperação em defesa. Ou seja, a balança de poder na América do Sul *sobe e desce*, sofrendo, atualmente, dois tipos de influência sistêmica: politicamente e economicamente, pressões unipolares; militarmente, pressões de uma multipolaridade desequilibrada. Como essas pressões são expostas empiricamente será o nosso esforço no capítulo seguinte, e final, dessa tese.

5 - A ATUAL COOPERAÇÃO EM DEFESA NA AMÉRICA DO SUL

Nosso esforço, até o momento, foi no sentido de contextualizar como se estudar a cooperação em defesa na América do Sul. O primeiro capítulo apresentou o conceito de cooperação em defesa e os principais alinhamentos na área desde o final da Guerra Fria. No segundo capítulo, fizemos uma revisão teórica, a fim de explicar como a cooperação em defesa pode ser entendida pelas teorias de Relações Internacionais e quais são os seus limites explicativos. Baseados nisso, apresentamos a teoria realista ofensiva de cooperação em defesa na unipolaridade no terceiro capítulo, lançando as bases para uma análise da cooperação em defesa a partir de teorias sistêmicas. O quarto capítulo fez uma análise tanto da polaridade global quanto da polaridade sul-americana, a fim de identificar quais as pressões sistêmicas que afetam a cooperação em defesa na América do Sul na contemporaneidade. O quinto e último capítulo fará uma análise do *status* atual da cooperação em defesa na região, e se ela está de acordo com as expectativas teóricas lançadas no capítulo 3.

Segundo o Ministro da Defesa do Brasil, Embaixador Celso Amorim, os relacionamentos entre as FFAA dos países sul-americanos é pequeno, perto do seu potencial, ainda que tenha aumentado. Teoricamente, segundo Amorim, a cooperação em defesa é mais simples do que a comercial (informação verbal). Para entendê-la na América do Sul, fizemos um levantamento empírico de estudos relacionados ao tema, documentos de governos e organizações internacionais, e entrevistas com civis e militares do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores do Brasil que participam da formulação e implementação dos alinhamentos de defesa dos quais o país participa. Dividiremos esse capítulo em quatro seções, a fim de explicar como vem se dando a cooperação em defesa na América do Sul no século XXI e se ela está de acordo com o esperado pela teoria exposta no capítulo 3. Para tanto, analisaremos: (1) os alinhamentos bilaterais em defesa; (2) os alinhamentos multilaterais prévios de cooperação em defesa; (3) a UNASUL e o CDS, como elementos novos de cooperação regional em defesa;e (4) uma análise das dificuldades e o futuro da cooperação sul-americana em defesa.

5.1 - Os relacionamentos bilaterais em defesa na América do Sul

Tendo em vista a posição privilegiada do Brasil no subcontinente sul-americano, identificada no Capítulo 4, optamos por analisar os relacionamentos bilaterais em defesa a partir do Brasil, uma vez que, envolvendo o maior ator da região, esses relacionamentos têm capacidade de afetar a América do Sul como um todo. De igual maneira, tentando entender os relacionamentos de cooperação em defesa na América do Sul, excluímos da análise os alinhamentos bilaterais com os Estados Unidos da América, incluindo sua relação especial com a Colômbia. Ainda que seja um alinhamento em defesa importante e que tem impacto na região, esse impacto tem, a partir da teoria desenvolvida no Capítulo 3, mais a ver com os recursos de poder desenvolvidos pela Colômbia. Incorporar esse alinhamento seria nos desviar de entender a América do Sul, uma vez que os Estados Unidos estão localizados em outra sub-região, a América do Norte. Ou seja, o que nos interessa para entender a cooperação em defesa na América do Sul são os reflexos do alinhamento EUA-Colômbia nos recursos militares da última, escrutinados no Capítulo anterior. Os Estados Unidos entrarão em nossa análise a partir das pressões sistêmicas globais, e não das regionais.

5.1.1 - Os tratados e acordos bilaterais em defesa do Brasil com os países sul-americanos

Quando analisamos os acordos e tratados bilaterais do Brasil com os demais membros da UNASUL, sumarizados na Tabela 1 [177], constatamos algumas observações importantes. A primeira delas é a grande quantidade de acordos assinados durante o governo de Lula da Silva, em comparação com o período prévio ou posterior. Entre 2002 e 2010, foram assinados, ao todo, 16 acordos, e metade disso, 8, está em vigor. Ao todo, entre acordos bilaterais vigentes ou em tramitação e com assinatura próxima, temos um total de 24. Apenas 8 foram assinados antes do governo Lula da Silva e

[177] Excluímos aqui aqueles tratados que, pelo site do Sistema Consular Integrado - Sistema Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (http://dai-mre.serpro.gov.br/), encontravam-se com o *status* de *Não Vigente* ou, ainda, com o *status* de *Em Tramitação*, e cujas datas de assinatura são já muito antigas. Por considerarmos que, numa eventual entrada em vigor desses tratados assinados, seria necessário um novo acordo para atualizar seu conteúdo, optamos pelas suas exclusões. Estão nessa condição, por exemplo, acordos como o Tratado de Aliança Ofensiva e Defensiva, celebrado em 1843 (BRASIL; ARGENTINA, 1843), o Tratado de Aliança Defensiva (BRASIL; PARAGUAI, 1850), e o Acordo Geral de Cooperação entre a Siderbrás e a *Dirección General de Fabricantes Militares*, assinado em 1980 (BRASIL; ARGENTINA, 1980). Foram incluídos os demais acordos categorizados pelo sistema como *Acordos Bilaterais em Defesa e Assuntos Militares*. A consulta foi realizada no dia 27/09/2013.

nenhum foi assinado durante o governo de Dilma Rousseff. Esse é um indício importante de um maior protagonismo do Brasil em matéria de cooperação em defesa na América do Sul entre os anos de 2002 e 2010.

Acerca dos temas, o Brasil assinou acordos bilaterais de cooperação em matéria de Defesa com todos os países membros da UNASUL, ainda que a grande maioria ainda esteja categorizada, segundo os dados do Itamaraty, como *em tramitação*. Apenas os acordos assinados com a Argentina, em 2005; com a Colômbia, em 2008; e com o Equador, em 2007, estão em vigor. O acordo bilateral com a Colômbia sobre cooperação em defesa merece uma visão mais cuidadosa . 2008, ano de assinatura do tratado, é também o ano de negociação e formação da UNASUL, em abril, e do seu Conselho de Defesa, em dezembro. O Brasil foi o país que capitaneou a criação de ambos, e a Colômbia o país que mais mostrou resistência, em especial para a criação do CDS. Aprofundaremos isso mais adiante nesse mesmo capítulo, na seção 5.3, que tratará da criação de ambas instituições. Contudo, é importante vermos o *timing* dos dois processos, e podemos sugerir que o tratado bilateral ajudou o Brasil na persuasão da Colômbia, para que ela fizesse parte da UNASUL e do CDS. Ou seja, podemos ver a assinatura desse acordo como um indício do esforço brasileiro para coadunar seja os subcomplexos regionais de segurança da América do Sul, seja para marcar sua posição de articulador principal da região.

O Paraguai é o país que mais tem acordos bilaterais em defesa e assuntos militares com o Brasil, totalizando 6 tratados, estando apenas um deles, sobre cooperação no âmbito de defesa, assinado em 2007, em tramitação. Já Bolívia, Chile, Guiana, Honduras, Suriname e Uruguai possuem apenas um acordo bilateral cada com o Brasil, todos de cooperação no domínio da defesa e assinados sob o governo Lula.

Quando analisamos a partir dos tratados bilaterais, observamos que a prioridade dada à cooperação em defesa sul-americana pelo governo Lula não foi continuada no governo Rousseff, tanto pela não entrada em vigor dos acordos previamente assinados quanto pelo fato de não ter sido celebrado mais nenhum acordo com os países da América do Sul, indicando uma não priorização do tema para o governo Rousseff.

Tabela 1 - Acordos e tratados bilaterais do Brasil em defesa e assuntos militares com os demais países da América do Sul, com ano de assinatura e *status* atual

TEMA DO TRATADO / PAÍS	Argentina	Bolívia	Chile	Colômbia	Equador	Guiana	Honduras	Paraguai	Peru	Suriname	Uruguai
Cooperação em matéria de defesa	2005 - Vigente	2007 - Em Tramitação	2007 - Em Tramitação	2008 - Vigente	2007 - Vigente	2009 - Em Tramitação	2007 - Em Tramitação	2007 - Em Tramitação	2006 - Em Tramitação	2008 - Em Tramitação	2010 - Em Tramitação
Combate ao tráfego de aeronaves envolvidas em atividades ilícitas internacionais	2002 - Vigente			1997 - Vigente				2000 - Vigente	1999 - Em Tramitação		
Provisão de Apoio às Operações da Missão de Observadores Militares Equador-Peru (MOMEP-II)					1998 - Em Tramitação				1998 - Em Tramitação		
Ajuste complementar ao acordo de cooperação científica e tecnológica militar	2005 - Vigente										
Cooperação entre Ministérios da Defesa				2003 - Vigente							
Cooperação militar								1995 - Vigente			
Funcionamento de estações de rádio para serviço de assistência a aeronaves militares								1974 - Vigente			
Criação de uma missão técnica aeronáutica brasileira em Assunção								1982 - Vigente			
Mecanismos 2+2 dos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores								2007 - Vigente			
Cooperação em proteção e vigilância da Amazônia									2003 - Vigente		

Fonte: elaborado pelo autor, com dados extraídos de Brasil & Argentina (2002, 2005a, 2005b), Brasil & Bolívia (2007), Brasil & Chile (2007), Brasil & Colômbia (1997, 2003 e 2008), Brasil & Equador (1998 e 2007), Brasil & Guiana (2009), Brasil & Honduras (2007), Brasil & Paraguai (1974, 1982, 1995, 2000, 2007a e 2007b), Brasil & Peru (1998, 1999, 2003 e 2006), Brasil & Suriname (2008) e Brasil &Uruguai (2010).

Sobre os tipos de cooperação que o Brasil tem, o Coronel José Mario Alves de Souza, da Divisão de Cooperação Internacional do Ministério da Defesa do Brasil, afirma o seguinte:

> [n]ós temos dois tipos de cooperação: a bilateral, onde há uma troca de benefícios, de conhecimento; e a cooperação técnico-militar, onde há um compromisso de um país, como o Brasil, que é um país mais desenvolvido [em comparação com os demais da América do Sul], em buscar deixar as Forças Armadas de outros países em um nível satisfatório. Isso aí através da formação de pessoal, doação de material. Por exemplo, aqui na América do Sul, posso citar, em setembro do ano passado, que nós doamos quatro helicópteros para a Bolívia.[178] [...] Nessa cooperação técnico-militar, a gente mais dá do que recebe. (Cel Mario, informação verbal).

Na cooperação técnico-militar, há uma parceria entre o Ministério da Defesa (MD) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o que aproxima os dois ministérios. Esse ponto de aproximação é reforçado pelo Ministro Rodrigo Baena, Assessor Especial para Assuntos de Defesa da Secretaria Geral do Itamaraty, que afirma que

> [d]efesa não é assunto de militares, é *também*, mas não só. A aproximação [entre civis e militares] é importante. A Unidade de Cooperação em Defesa do Ministério das Relações Exteriores tem, pela primeira vez, um coronel [Cel Afonso da Costa] trabalhando no Itamaraty. [...] Nesse sentido, é importante lembrarmos de duas falas, uma do Barão do Rio Branco, que dizia "não se pode ser pacífico sem ser forte", e outra da presidente Dilma Rousseff: "não existe desenvolvimento econômico e política externa soberana sem uma política de defesa afirmativa". (Min. Rodrigo Baena, informação verbal).

De acordo com o Cel Mario e o Tenente Coronel Henrique Sanlonski da Silva, da Subchefia de Assuntos Internacionais (SCAI) do Ministério da Defesa do Brasil, o papel da ABC é de arcar com os custos financeiros da vinda dos militares de outros países. A ABC paga a passagem dos militares que venham fazer cursos no Brasil, além de uma ajuda de custo para os gastos nos dias em que não há treinamento - uma vez que, nos dias de exercícios, os gastos são arcados por cada uma das academias militares. Ambos reforçam que, na maior parte dos casos, os custos desses treinamentos, que podem ter períodos variados, são arcados pelo Brasil. (Cel Mario e T Cel Salonski, informação verbal). Segundo os entrevistados, há encontros periódicos para a discussão da agenda de defesa, anuais ou bienais, mantidos pelo

---

[178] Sobre a doação dos helicópteros, Cel Mario esclarece que é um processo que tem que passar pelo Congresso Nacional, por ser uma ação gravosa ao patrimônio nacional. Ainda, é preciso da autorização de outros países quando envolve outras tecnologias. Para a venda de aviões Tucano, por exemplo, é preciso pedir essa autorização aos EUA, uma vez que a tecnologia de navegação é deles, e foi adquirida com uma cláusula que, em caso de venda, é necessária a aprovação estadunidense. (Cel Mario, informação verbal).

Brasil com outros países da América do Sul[179]. São, em geral, anuais com a Argentina, Bolívia, Chile, Peru e Venezuela[180]. Com a Colômbia, os encontros são geralmente bienais. Havia planos para que as primeiras reuniões do tipo acontecessem, ainda em 2013, com o Suriname. Com a Guiana, por problemas domésticos guianeses, a primeira reunião foi adiada para 2014. Além dos encontros bilaterais, há aqueles multilaterais, como o Encontro Tripartite, entre Brasil, Colômbia e Peru, em nível conjunto de forças, que, em 2012 ocorreu em Manaus, no Brasil, e, em 2013, planejava-se ocorrer no Peru. Com o Paraguai e o Uruguai, não há esses encontros bilaterais, uma vez que há missões militares permanentes do Brasil nesses países (Cel Mario e T Cel Salonski, informação verbal).

A relação com a Colômbia, como dissemos no início do capítulo, traz dinâmicas especiais. Ramírez (2009) afirma que, historicamente, brasileiros e colombianos sempre foram muito afastados, e que, ainda que as relações comerciais e a preocupação de ambos com o aspecto de segurança regional os tenha aproximado, a parceria militar da Colômbia com os Estados Unidos é um fator que reavivou as desconfianças de ambos. Contudo, há, segundo a autora, espaço para uma continuidade dos processos de concertação mútua. Identificamos, em especial, o processo de negociação bilateral que levou tanto ao acordo de cooperação em matéria de defesa (BRASIL; COLÔMBIA, 2008) quanto à própria criação do CDS[181].

Arellano P. (2009) apontava uma preocupação com relação ao futuro da relação entre Brasil e Venezuela, uma vez que, à época, os projetos coordenados, respectivamente, pelos presidentes Lula da Silva e Hugo Chávez, entravam em choque em diversos pontos. De fato, o ano de 2009 talvez tenha sido aquele em que mais houve divergências entre o Brasil e a Venezuela, uma vez que houve uma concorrência sobre qual dos modelos propostos, por ambos os países, deveria direcionar o desenho institucional de uma organização regional exclusivamente sul-americana. O modelo brasileiro, menos desafiador do *status quo* global, acabou vencendo, possibilitando a

---

[179] Ambos o Cel Mario e o T Cel Salonski afirmaram que o conteúdo dessas reuniões é de caráter sigiloso, uma vez que envolve aspectos específicos de questões militares relacionadas à defesa dos países envolvidos. Até mesmo pela cláusula de confidencialidade com os demais países, essas informações são sigilosas e não podem vir a público - em conformidade também com a legislação brasileira. (Cel Mario e T Cel Salonski, informação verbal).

[180] Apesar de ter um acordo de periodicidade anual com a Venezuela, o último encontro, até a data da entrevista, foi em 2010, devido a problemas internos do país, segundo o T Cel Salonski (informação verbal).

[181] Esse ponto será mais explorado na seção5.3, que discorre sobre a criação do CDS.

união de todos os países, inclusive Colômbia e Peru, que se mostravam mais reticentes, em torno do projeto que deu luz à UNASUL[182].

Ainda que haja intercâmbios regulares, com a ida também de brasileiros para realizar cursos nos países vizinhos, o grande fluxo é em direção ao Brasil, a fim de aperfeiçoar o treinamento das FFAA dos demais países sul-americanos. Um exemplo, do caso boliviano, trazido pelo Cel Mario, reforça esse ponto.

> A Bolívia é um caso interessante. A primeira reunião bilateral com a Bolívia, que era uma cooperação técnico-militar, né?, nós fornecemos mais do que recebemos. A primeira reunião do Grupo de Trabalho Bilateral de Defesa ocorreu em 2002, aqui no Brasil, em Brasília. A segunda só veio ocorrer em janeiro de 2012, 10 anos depois, em Campo Grande, porque *nós* provocamos. A terceira deveria ocorrer em novembro de 2012, mas foi adiada, e nós temos uma previsão para essa terceira ocorrer lá na Bolívia, em novembro desse ano. Eu não acredito que ocorra, sou meio cético com essa ocorrência porque uma reunião bilateral demanda despesa. Pra você ter uma ideia, a reunião que ocorreu em Campo Grande, nós tivemos que mandar um avião da FAB [Força Aérea Brasileira] para pegar o pessoal na fronteira e trazer para Campo Grande. É complicado, né? Uma reunião dessas eles só pedem, né? Eles pedem, mas nós temos nossas limitações. Eles pedem, mas pedem assim: não é dar o que tá sobrando, é dividir o que tem! Impõem isso daí. Mas é um caso à parte. (Cel Mario, informação verbal).

5.1.2 - O treinamento e os exercícios militares conjuntos entre o Brasil e os países sul-americanos

Um dos aspectos importantes para a cooperação em defesa, segundo o General César Augusto Nardi de Sousa, Subchefe de Política e Estratégia do Ministério da Defesa do Brasil e responsável pela representação brasileira no CDS, são os cursos comuns de formação doutrinária (informação verbal). Há, nesse sentido, alguns avanços já importantes em andamento. Destacamos o Curso Avançado de Defesa Sul-Americano (CAD-SUL)[183], oferecido pela Escola Superior de Guerra (ESG), no Rio de Janeiro; o Curso Superior de Defesa, oferecido na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), também no Rio de Janeiro; e o Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE), ofertado no *campus* da ESG em Brasília. Além do CAD-SUL, designado especificamente para a aproximação dos estudos de defesa sul-americanos, há, continuamente, a presença de estudantes de outros países nesses cursos. Contudo, não há uma constância, e os dados estão, na maioria dos casos, pouco acessíveis.

[182] Idem nota de rodapé anterior.

[183] O CAD-SUL teve sua segunda edição iniciada no dia 05 de setembro de 2013. Seu objetivo é capacitar civis e militares que atuem na área de defesa nos países da UNASUL. É, talvez, o mais significativo e compreensivo dos cursos atualmente existentes envolvendo os países da América do Sul.

Conseguimos alguns dados referente à presença de estudantes sul-americanos nos cursos da ESG. Esses dados estão colocados na Tabela 2.

Tabela 2 - Presença de estudantes sul-americanos nos cursos CAD-SUL e CAEPE, oferecidos pela ESG

País / Curso	CAD-SUL 2012	CAD-SUL 2013	CAEPE 2006	CAEPE 2007	CAEPE 2008	CAEPE 2009	CAEPE 2010	CAEPE 2011	CAEPE 2012	CAEPE 2013
Argentina	2	2	1	1	1	1	1	1		
Bolívia	2	2		1						
Chile	1	1								
Colômbia		5	1	1	1	1	1	1		
Equador	2	2	1	1	1		1	1		
Guiana	1							1		
Paraguai	2	2								
Peru	2	2	1			1		2		1
Suriname	2	2								
Uruguai	2	2		1	1	1				1
Venezuela	2	2		2				2		
TOTAL	**18**	**22**	**4**	**7**	**4**	**4**	**3**	**8**	**0**	**2**

Fonte: elaborado pelo autor, com dados extraídos de Heleno (2013).

Vemos que a presença de estudantes de outros países sul-americanosnos cursos oferecidos pela ESG não é muito alta. O CAD-SUL, oferecido em 2012 e 2013, atraiu mais a presença, em quantidade de países representados, do que o CAEPE, com dez países presentes em cada uma das edições ofertadas. Contudo, o número de estudantes por país continua baixo, na faixa de 2 por país, enquanto, na maior parte das vezes, via-se 1 aluno por país no CAEPE[184]. Ainda que tenha-se dobrado a quantidade, o número é baixo, se o objetivo é ter a cooperação em defesa como uma ferramenta de integração na América do Sul. Em 2012, ano do início do CAD-SUL, não houve nenhum estudante de outro país sul-americano no CAEPE. Ainda que o CAD-SUL seja politicamente promovido pela UNASUL e com o propósito de fortalecer o CDS e a aproximação via essas instituições internacionais, é um indício que a pluralidade de atores interessados no tema não é, ainda, muito elevada.

A Tabela 3 nos apresenta os militares sul-americanos em intercâmbio acadêmico no Brasil entre 2001 e 2011, participando das formações nas academias militares. Esse intercâmbios, destacamos, são conduzidos de forma independente, por cada uma das Forças. No espaço de dez anos, o Brasil recebeu 1.777 militares de países da América

[184] Na edição de 2002, o CAEPE teve a presença de 7 estudantes de outros países da América do Sul. Contudo, não foi possível identificar suas nacionalidades. (HELENO, 2013).

do Sul em suas academias militares, um número mais expressivo do que aqueles dos cursos da ESG, mas relativamente reduzido, quando se leva em consideração que o marco temporal é de uma década.

Tabela 3 - Militares sul-americanos em intercâmbio acadêmico no Brasil entre 2001-2011

País / Força	Exército	Marinha	Força Aérea	TOTAL
Argentina	134	22	15	171
Bolívia	71	15	55	141
Chile	74	19	2	95
Colômbia	68	3	5	76
Equador	142	28	21	191
Guiana	56	6		62
Paraguai	246	35	53	334
Peru	146	40	66	252
Suriname	54	7		61
Uruguai	102	6	5	113
Venezuela	159	51	71	281
TOTAL	1252	232	76	1777

Fonte: elaborado pelo autor, com dados extraídos de Brasil (2012).

Merece destaque na cooperação militar sul-americana feita pelo Exército brasileiro, segundo o LBDN (BRASIL, 2012), a Cooperação Militar Brasileira no Paraguai (CMPB), em atividade desde 1942[185], o que faz com que o Paraguai seja o país que mais tenha enviado soldados para treinar no Exército brasileiro: um total de 246, entre 2001 e 2011. Se somamos todas as forças, o número de militares paraguaios no Brasil nessa década chega a 334 - o maior número dentre os países sul-americanos. Em segundo lugar, vem a Venezuela, com 281; em sequência, o Peru, com 252; Equador, com 191; e, então, a Argentina, com 171 militares vindo estudar no Brasil em dez anos. A Argentina, tida como principal parceira regional do Brasil, aparece apenas em quinta colocação em número de militares estudando no país. Essa colocação, contudo, não se repete quando se analisa o inverso, a presença de militares brasileiros estudando no exterior, Tabela 4.

O Exército brasileiro recebeu a maioria dos estudantes vindos da América do Sul, totalizando 1252 nesses dez anos. A Marinha, segunda colocada, vem com reduzidos

[185]Inicialmente, seu nome era Missão Militar Brasileira de Instrução no Paraguai (MMBIP). (BRASIL, 2012).

232, seguida da Força Aérea, com apenas 76. Guiana e Suriname não enviaram nenhum militar, nesse período, para estudar na Força Aérea brasileira.

Tabela 4 - Militares brasileiros em intercâmbio acadêmico em países sul-americanos entre 2001 e 2011

País / Força	Exército	Marinha	Força Aérea	TOTAL
Argentina	51	34	13	98
Bolívia	8			8
Chile	44	15	5	64
Colômbia	70	4	10	84
Equador	15			15
Guiana				0
Paraguai	5			5
Peru	23		1	24
Suriname				0
Uruguai	20	2		22
Venezuela	6		8	14
TOTAL	242	55	37	334

Fonte: elaborado pelo autor, com dados extraídos de Brasil (2012).

Se o número de militares sul-americanos estudando no Brasil na década selecionada nos parecia baixo, se o objetivo político é ter a cooperação em defesa como ferramenta da integração regional, esse número fica ainda mais reduzido quando analisamos a presença de brasileiros nos países vizinhos, Tabela 4. Apenas 334 militares, em dez anos, fizeram cursos no exterior, de acordo com os dados do LBDN (BRASIL, 2012). Dos doze países da UNASUL, a Argentina vem em primeira colocação, tendo recebido 98 brasileiros em suas academias militares entre 2001 e 2011, a maioria, 51, do Exército. A Colômbia vem em segundo lugar do destino dos brasileiros, com um total de 84 militares, sendo 70 somente do Exército. Não houve nenhum militar brasileiro na Guiana ou no Suriname. Bolívia, Equador e Paraguai só receberam estudantes militares do Brasil no Exército.

Os números de brasileiros militares estudando no exteriorsão, no total por país, baixos. Além da já referida Argentina, apenas Colômbia, com 84, e Chile, recebendo 64 militares em dez anos, têm números próximos de uma centena. O Peru, quarto destino dos militares brasileiros, recebeu apenas 24 pessoas entre 2001 e 2011.

Além dos intercâmbios de estudantes militares, o Brasil reforça a cooperação bilateral e multilateral em seus exercícios de patrulhamento de fronteira, denominados Ágata. De acordo com o LBDN,

> [a] Operação Ágata foi elaborada dentro da concepção do Plano Estratégico de Fronteiras, criado pelo decreto n° 7.496 de 8 de junho de 2011, cujos principais objetivos são a neutralização do crime organizado, redução dos índices de criminalidade, cooperação com os países fronteiriços e apoio à população na faixa de fronteira. (BRASIL, 2012, p. 164).

Segundo o Ministro Rodrigo Baena, em todas as operações Ágata, todos os países fronteiriços foram convidados a enviar observadores, e grande parte o fez (informação verbal). Em alguns momentos, segundo o ministro Celso Amorim, houve, até mesmo, cooperação ativa desses países (informação verbal). Essas operações são combinadas, ou seja, operam Exército, Marinha e Força Aérea sob um mesmo comando, e têm a coordenação e supervisão do Ministério da Defesa do Brasil, em parceria com o Ministério da Justiça e o Ministério da Fazenda e em coordenação também com outros órgãos estaduais e federais (BRASIL, 2012).

Já operações interaliadas que não são conjuntas, ou seja, que são levadas a cabo por cada uma das forças de maneira isolada, são organizadas pelas próprias forças, o que lhes dá uma grande independência de ação. Sobre a participação do Ministério da Defesa nessas operações, o T Cel Salonski afirma:

> [o] Ministério da Defesa, por ser novo, não tem aquela, digamos assim.... as Forças não estão totalmente subordinadas ao Ministério da Defesa. Existem algumas partes que as Forças ainda têm independência. Por exemplo: [...] Brasil e Paraguai. Vamos realizar um exercício na fronteira. Essa coordenação é feita exclusivamente pelo Exército. O Ministério da Defesa só participa quando a operação é conjunta, envolve mais de uma força. (T Cel Salonski, informação verbal).

Os exercícios militares conjuntos são um indicador importante para medirmos a cooperação em defesa. Isso porque nos permite depreender o grau de entrosamento entre suas FFAA, uma vez que lhes permite o compartilhamento de doutrinas, a aproximação individual, maior *accountability*, além da diminuição da desconfiança mútua - elemento constante sob a anarquia, de acordo com o realismo ofensivo.

Ainda que o Exército seja, em larga medida, a maior força brasileira em número de contingente (Gráfico 9), ele não é a força com maior intercâmbio militar na América do Sul. Na verdade, entre 2010 e 2011, o Exército brasileiro realizou apenas um intercâmbio militar, a Competição *Fuerzas Comando*, que aconteceu em El Salvador,

em 2010,e na República Dominicana, em 2012 - pelo menos, de acordo com os dados do LBDN(BRASIL, 2012). Os exercícios militares interaliados de cada uma das forças são mostrados na Tabela 5[186].

Tabela 5 - Os exercícios militares interaliados de cada força do Brasil com os países sul-americanos entre 2010 e 2011

País / Força	Exército	Marinha	Força Aérea	TOTAL
Argentina		ASPIRANTEX, PANAMAX, FRATERNO XXVIII, PAMPAREX, ACRUX V, UNITAS LII FASE I e II, FRATERNO XXIX, UNITAS LI, INTERCAMBIO SUR	COOPERACIÓN, CRUZEX V	11
Bolívia			COOPERACIÓN, BOLBRA I	2
Chile	COMPETIÇÃO FUERZAS COMANDO	INTERCAMBIO SUR, PANAMAX	ANGEL THUNDER, COOPERACIÓN, CRUZEX V	5
Colômbia	COMPETIÇÃO FUERZAS COMANDO	BRACOLPER, INTERCAMBIO SUR, PANAMAX	ANGEL THUNDER, COOPERACIÓN	6
Equador	COMPETIÇÃO FUERZAS COMANDO	INTERCAMBIO SUR, PANAMAX	COOPERACIÓN	4
Guiana		CARIBEX		1
Paraguai	COMPETIÇÃO FUERZAS COMANDO	PLATINA, ACRUX V, INTERCAMBIO SUR, PANAMAX	BOIADEIRO, COOPERACIÓN	7
Peru	COMPETIÇÃO FUERZAS COMANDO	BRACOLPER, INTERCAMBIO SUR, PANAMAX	COOPERACIÓN, PERBRA IV	6
Suriname				0
Uruguai	COMPETIÇÃO FUERZAS COMANDO	ASPIRANTEX, PAMPAREX, DIPLOMEX I, DIPLOMEX II, INTERCAMBIO SUR, PANAMAX	COOPERACIÓN, CRUZEX V	9
Venezuela		VENBRAS	COOPERACIÓN, CRUZEX V	3
TOTAL	1	15	6	22

Fonte: elaborado pelo autor, com dados extraídos de Brasil (2012) e SOCS (s/d).

O maior número de exercícios interaliados foi com a Argentina: 11 exercícios em comum entre 2010 e 2011. Em sequência, com destaque, aparece o Uruguai, com 9; o

[186]Esses exercícios militares da Tabela 5 são tanto bilaterais quanto multilaterais. Apesar da seção 5.1 tratar dos relacionamentos bilaterais, incluímos aqui também os exercícios multilaterais que não envolvem organizações internacionais. Colocamos na Tabela 5 apenas os países da América do Sul presentes em cada um dos exercícios, não significando, contudo, que sejam apenas esses os membros. A lista completa de participantes de cada exercício pode ser encontrada no LBDN (BRASIL, 2012).

Paraguai, com 7; e Colômbia e Peru, com 6 exercícios militares interaliados. Apenas o Suriname não teve nenhum exercício militar interaliado com o Brasil, já que a Guiana esteve presente, junto com o Brasil, no CARIBEX.

A força armada brasileira que mais esteve presente em exercícios interaliados com os Estados da América do Sul foi a Marinha, que, no período selecionado, realizou 15 dos 22 exercícios. A Força Aérea, por sua vez, realizou 6 exercícios bilaterais e/ou multilaterais com a presença de outros países sul-americanos, sendo que o país que mais esteve presente com o Brasil foi o Chile, em 3 exercícios. As Forças Aéreas de Argentina, Bolívia, Colômbia, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela dividiram 2 exercícios cada com brasileiros. Guiana e Suriname não fizeram qualquer exercício conjunto de Forças Aéreas com o Brasil, enquanto o Equador esteve presente em um exercício interaliado com a Força Aérea Brasileira, o COOPERACIÓN.

Do total de 22 exercícios interaliados realizados entre 2010 e 2011, 8 foram binacionais (FRATERNO XXVIII, FRATERNO XXIX, PLATINA, DIPLOMEX I, VENBRAS, BOIADEIRO, PERBRA IV e BOLBRA I) e 14foram multinacionais (ASPIRANTEX, PANAMAX, PAMPAREX, BRACOLPER, CARIBEX, ACRUX V, UNITAS LI, UNITAS LII FASE I e FASE II, INTERCAMBIO SUR, COMPETIÇÃO FUERZAS COMANDO, ANGEL THUNDER, COOPERACIÓN, CRUZEX V, DIPLOMEX II[187]), indicando uma clara preferência do Brasil por exercícios que envolvam mais de um país aliado.

5.2 - Os alinhamentos prévios de cooperação em defesa na América do Sul

Como nosso objetivo nessa tese é tratar da cooperação em defesa na América do Sul na contemporaneidade, é útil que compreendamos os alinhamentos de defesa em vigor na região, ainda que tenham sido estabelecidos em outros momentos históricos, até mesmo para que possamos analisar seus valores ainda hoje.

5.2.1 - A OEA e o Sistema Interamericano

Durante a Guerra Fria, consolidou-se o que se convencionou chamar de sistema interamericano, que tratava desde questões políticas, como direitos humanos, a

[187] Ainda que, de acordo com o Livro Branco de Defesa (BRASIL, 2012), o DIPLOMEX II esteja categorizado como binacional, consta a participação de Brasil, Uruguai e Argentina. Por esta razão, optamos por colocá-lo como multinacional.

questões de defesa e segurança do continente americano. Na área de defesa e segurança, o sistema interamericano é composto fundamentalmente pela Organização dos Estados Americanos (OEA), pelo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e pela Junta Interamericana de Defesa (JID).

O TIAR, também conhecido como Tratado do Rio, foi firmado em 1947 entre Estados de todo o continente americano, entrando em vigor no ano seguinte(OAS, 2013). Tendo como depositários o Brasil e a própria OEA, o TIAR foi o primeiro tratado de segurança coletiva a entrar em vigor após a Segunda Guerra Mundial, sendo anterior à OTAN e ao Pacto de Varsóvia, criados, respectivamente, em 1949 e 1955.

A Junta Interamericana de Defesa é o mais antigo dos mecanismos sul-americanos, criada em 1942[188] - ainda durante a Segunda Guerra Mundial. É a organização regional de defesa mais antiga em atividade no mundo, e sua função é oferecer à OEA e a seus membros "serviços de assessoramento técnico, consultivo e educativo em assuntos relacionados a temas militares e de defesa no Hemisfério, a fim de contribuir para o cumprimento da Carta da OEA" (JID, 2013).

Já a OEA, criada em 1948, é a organização regional mais antiga do mundo (OAS, 2013b). Composta por 35 Estados independentes e outros 67, mais a União Europeia, com *status* de observadores, a OEA, segundo seu sítio eletrônico, "constitui o principal fórum político, jurídico e sócio-governamental no Hemisfério"[189] (*idem ibidem*). A OEA funcionou, durante a Guerra Fria, como o grande guarda-chuva institucional das Américas, incorporando as demais iniciativas em defesa na região.

O sistema interamericano serviu para consolidar o continente americano, como um todo, na área de influência estadunidense durante o período da Guerra Fria, fechando espaço para alinhamentos que não fossem balizados e coordenados pelos EUA. Nesses anos, a percepção de defesa regional passava necessariamente por antagonizar com a União Soviética, ou seja, o entendimento de segurança da região passava por uma percepção de ameaça externa comum e única (PAGLIARI, 2009). O fim da

[188] Ainda que a OEA tenha sido criada posteriormente ao TIAR e à JID, ela se torna depositária do Tratado do Rio, que passa a ser incorporado à organização, e também se torna foco de ação consultiva da JID. (OAS, 2013a e 2013b; JID, 2013).

[189] "constitutes the main political, juridical and social governmental forum in the Hemisphere". Tradução nossa.

Guerra Fria trouxe o fim dessa ameaça, o que, junto com as chamadas novas ameaças, fragilizou o sistema interamericano de defesa.

Segundo Pagliari (2009, p. 73),

> [c]om o fim da bipolaridade, não tem mais sido possível atribuir à região [sul-americana] o compartilhamento de percepções de segurança, bem como a ideia de que os países estariam submetidos a ameaças comuns que validariam interesses e preocupações compartilhadas de segurança.

Os países da região passaram a se diferenciar não apenas em questões econômicas, mas em diferentes graus de governabilidade, reflexos de conflitos domésticos, diferentes capacidades de responder às dinâmicas de globalização, disputas externas, ameaças e percepção de ameaças (*idem*). A ausência de uma ameaça comum externa, divergências ao apoio às prioridades trazidas pelos EUA para a região e o conceito de segurança multidimensional mostram, ainda mais, o processo de fragmentação sofrido pela região no pós-Guerra Fria, o que mostraos limites que o sistema interamericano passou a sofrer no período (CEPIK, 2005 e 2010; PAGLIARI, 2009).

Ao longo dos anos 1990 e 2000, tal qual no sistema ONU, o sistema interamericano viu diversas conferências e cúpulas a fim de se redesenhar, sendo a Conferência Especial de Segurança, no México, em 2003, aquela que mostrou os arranjos que foram possíveis de serem atingidos (PAGLIARI, 2009).

> O fato de persistirem situações conflitivas na América do Sul não impediu que fossem estabelecidas importantes medidas de fortalecimento da confiança e controle de armamentos. Foram adotadas em termos regionais e sub-regionais por meio de declarações específicas [...] e passaram a fazer parte da agenda das reuniões dos ministros de Defesa como parte da disposição em aprofundar a cooperação interamericana para a manutenção da paz e da estabilidade. (*idem*, pp: 74-5).

O fim da Guerra Fria evidenciou os limites do sistema interamericano para a tentativa de se criar um alinhamento hemisférico na área de defesa - o que acaba não acontecendo. A ideia de uma segurança multidimensional contribuiu, ainda mais, para o esvaziamento dos mecanismos datados do sistema interamericano, diminuindo, progressivamente, sua legitimidade e o seu uso. O último grande marco da utilização desses mecanismos regionais, segundo Pagliari (*idem*), foi os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos EUA, uma vez que trouxe um foco comum de ameaça. À época, o TIAR chegou a ser evocado por diversos países latino-americanos, em solidariedade aos estadunidenses. Contudo, o mesmo TIAR, dez anos depois, demonstrava notável fragilidade, já tendo o anúncio da denúncia do tratado pelo

México, em 2002, e por Bolívia, Equador, Nicarágua e Venezuela, em 2012[190] (OAS, 2013a). Ademais, nas crises políticas vividas pelos países latino-americanos nos últimos anos, pouco espaço foi dado ao sistema interamericano como palco de concertação política, haja vista que é tido como instrumento de controle dos Estados Unidos sob os demais países da região. O sistema de segurança coletiva existente nas Américas "não é suficiente para solucionar os atuais desafios e ameaças, que têm se tornado mais acentuados no quadro sub-regional" (CEPIK, 2010, p. 61).

Segundo o ministro Rodrigo Baena,

> estruturas criadas na década de 1940, como, por exemplo, a Junta Interamericana de Defesa e o TIAR [são estruturas rígidas]. Estamos falando de estruturas de mais de 70 anos atrás, criadas em contexto internacional bem diferente. [São] voltadas para a guerra, para o inimigo comum externo. Então, essa estrutura, para o Brasil, é um estrutura arcaica, que não condiz com a realidade em que estamos vivendo, são estruturas que não têm a ver com o que nós pensamos para a América do Sul em termos de defesa. (Informação verbal).

É importante retomar, nesse momento, o papel dos EUA para a América Latina[191] como um todo. A literatura é farta em identificar que as prioridades da potência unipolar global estão em outras regiões - mais especificamente, cada vez mais, na Ásia - o que provoca uma diminuição relativa da importância de outras áreas tidas como menos prioritárias (CEPIK, 2011). Esse relativo afastamento fez com que, em especial a partir do final da década passada, iniciativas próprias da América do Sul na área de defesa surgissem e se institucionalizassem - como é o caso da UNASUL e do CDS, que serão tratados adiante. Dizer que há um relativo afastamento não é dizer que os EUA abandonaram a política para a região - como a parceria especial com a Colômbia e a reativação da Quarta Frota da Marinha estadunidense, que atua no

[190] Ainda que o presidente do Equador, Rafael Correa, tenha declarado que o país denunciaria sua participação no TIAR, em 2012, no anúncio conjunto com Bolívia, Nicarágua e Venezuela, o Equador formalmente ainda é, de acordo com a OEA, até o fechamento dessa tese, membro do TIAR. A notificação formal do desligamento de Bolívia e Nicarágua foi dada em 2012, enquanto a da Venezuela foi dada em 2013 (OAS, 2013a).

[191] Ainda que, aqui, tragamos o vago conceito de América Latina, que inclui, por exemplo, o Suriname, cujo idioma oficial é o holandês, optamos, ao longo da tese, pelo uso do conceito de América do Sul. Isso porque é regionalmente mais específico, limitado pelo poder parador da água, e também pelo conceito político envolvido. Segundo Etchegoyen (2011, p. 169), "o conceito de América do Sul faz mais sentido que o de América Latina para analisar a inserção do Brasil e o seu entorno geopolítico. América Latina é uma expressão, apenas isso. Não consegue ser um conceito que aponte origens, etnias, realidades socioeconômicas, formações históricas e outros aspectos comuns aos países que tenta agrupar. Mais do que isso, é conceito excludente e preconceituoso que pasteuriza a visão norte-americana do resto da América, igualando países e sociedades que não guardam qualquer semelhança entre si, de maneira bastante conveniente à política dos Estados Unidos para seu entorno geoestratégico".

Atlântico Sul, demonstram. Mas é notável que esse relativo distanciamento provocou a emergência de dinâmicas regionais que estavam, até então, latentes - ponto bem explorado por Galerani (2011).

Essa força regionalista vivida pela América do Sul nos últimos anos evidencia o obscurantismo do sistema interamericano de defesa, em especial, da OEA, da JID e do TIAR. É importante notar que, ainda que estejam em um momento de relativo ostracismo político, essas instituições não deixaram de existir, apenas deixaram de ser o palco principal das discussões sul-americanas em defesa. À luz da teoria proposta no Capítulo 3, a diminuição da importância do sistema interamericano de defesa como palco central da cooperação em defesa na América do Sul é uma evidência empírica importante que a região vem passando por novas pressões sistêmicas que levam mais em consideração a balança de poder regional do que a global - premissa tanto do realismo ofensivo quanto da teoria dos Complexos Regionais de Segurança. Isso corrobora nossa expectativa que as dinâmicas regionais tendem a impactar mais nos processos políticos dos atores sul-americanos do que as globais - ainda que essas dinâmicas não sejam, em si mesmas, de oposição direta aos EUA, mas de um fortalecimento regional em relação ao polo global.

5.2.2 - Alinhamentos latino-americanos

Ainda que não tratem especificamente de questões relacionadas à defesa, é importante trazermos alguns alinhamentos regionais de destaque na América Latina, por serem iniciativas abrangentes que buscam integrar, de maneira ampla, os países da região. O mais relevante nessas iniciativas é que elas buscam criar alinhamentos regionais que não incorporem os Estados Unidos da América. É o caso da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que, segundo seu sítio eletrônico, "é o maior grupo latino-americano de integração" (ALADI, 2013). A ALADI é composta por treze países[192] e é uma iniciativa primordialmente econômica, que busca um mercado comum latino-americano através da promoção de uma preferência tarifária regional, acordos de alcance regional e acordos de alcance parcial. Fundada pelo Tratado de Montevideo de 1980, a ALADI encontra-se ainda ativa e em expansão, tendo o

[192] Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. (ALADI, 2013).

Panamá entrado no grupo em 2012 e a Nicarágua estando em negociações para sua adesão. Contudo, a ALADI não trata especificamente de cooperação em defesa.

Em 2008, por iniciativa do governo brasileiro, aconteceu, na Costa do Sauipe, Brasil, a I Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC). Contando com a presença dos trinta e três países do Caribe e da América Latina, a CALC tratou sobre desenvolvimento sustentável e integração, e

> foi uma iniciativa histórica: pela primeira vez, em dois séculos de independência política, as nações latino-americanas e caribenhas reuniram-se em torno de uma agenda própria, constituída a partir da identificação conjunta de prioridades e desafios regionais compartilhados. (MRE, 2013).

Foi notável a importância política da cúpula e, já na segunda edição, em 2009, na Jamaica, estabeleceu-se uma agenda para a criação da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC). Em 2010, a CELAC foi criada no III encontro da CALC, extinguindo-a e assumindo sua representatividade, assim como com o Grupo do Rio. Sendo ampla em seus objetivos, a CELAC é, por vezes, vista como uma substituta da OEA para coordenar os entendimentos políticos entre os países da América Latina e do Caribe sem a presença dos EUA (ROETT, 2010). Dentre seus objetivos, de aspectos bem gerais, estão: aprofundar a integração e o desenvolvimento sustentável;fortalecer a cooperação em áreas de interesse comum; encorajar diálogos regionais, cooperações triangular e Sul-Sul; e melhorar a coordenação dos países da Comunidade em fóruns internacionais. (CELAC, 2013).

Ao mesmo tempo em que seus amplos objetivos conferem à CELAC uma proposta política abrangente, também dificultam a coordenação em temas mais específicos, como aqueles relacionados à defesa. Seus objetivos são semelhantes àqueles da UNASUL, o que faz com que autores como Roett (2010) afirmem que a CELAC pode, em longo prazo, substituir a própria UNASUL[193].

Até o momento, contudo, seus resultados são limitados às declarações finais dos seus encontros de 2011 e 2013 e a alguns comunicados especiais. Na área de defesa e segurança, por exemplo, foram aprovados os seguintes documentos na Cúpula de 2011 da CELAC: o Comunicado Especial de Apoio à Luta contra o Terrorismo em todas suas Formas e Manifestações; o Comunicado Especial sobre a Eliminação total das Armas Nucleares; o Comunicado Especial sobre o Apoio à Estratégia de

[193] Esse elemento será explorado mais adiante, na seção 5.3.

Segurança da América Central; e o Comunicado Especial sobre a Questão das Ilhas Malvinas. (CELAC, 2011a, 2011b, 2011c e 2011d). São todos textos curtos, enfatizando pontos gerais que reforçam princípios políticos amplos, buscando a autonomia política dessas regiões. A CELAC, apesar dos poucos resultados palpáveis observadosé, de importância como coordenadora política dos países latino-americanos e caribenhos.

Em relação às expectativas da teoria realista-ofensiva de cooperação em defesa, vemos elementos empíricos que corroboram nossa proposta teórica. Não há um único ator capaz de ser uma potência unipolar entre os países latino-americanos e caribenhos. Se, para a América do Sul, esse papel já não é tão claro assim para o Brasil, como vimos no Capítulo 4, isso fica ainda mais difícil se ampliamos o grupo para a América Latina e o Caribe. Isso porque há países tanto da América do Norte quanto da América Central que estão sob forte domínio unipolar estadunidense - o que os distancia de arranjos cooperativos em defesa que não levem em consideração os EUA. Essas regiões não são separadas dos Estados Unidos por largas porções de água, eliminando o poder parador da água -diferentementeda América do Sul, o que faz com que as dinâmicas regionais de segurança e defesa reflitam, em larga medida, aquelas colocadas pelo único polo regional: os EUA. Nossa expectativa, nesse sentido, é que alinhamentos cooperativos em defesa que envolvam os países da América Central e da América do Norte que não incorporem o polo sejam fracos, e que se mantenham amplos em seus objetivos e com baixo grau de institucionalização. É justamente esse o cenário observado na CELAC até o momento.

É importante, ainda, que se reconheça outros alinhamentos multilaterais de destaque na América do Sul, como o Mercado Comum do Cone-Sul (MERCOSUL), a Comunidade Andina de Nações (CAN), a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), a Organização do Tratado de Cooperação da Amazônia (OTCA) e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Nos dois primeiros alinhamentos, como seus objetivos são majoritariamente econômicos e/ou comerciais, não estão dentro do escopo de nossa análise, que busca tratar de cooperação na área de defesa. A ZOPACAS entra no nosso recorte temático, mas desvia-se do nosso recorte regional, por incluir diversos países de fora do subcontinente sul-americano. Amorim (2013) mostra, ademais, os limites desse

alinhamento. Criado em 1986 por iniciativa brasileira, a ZOPACAS, desde então, teve um número reduzido de reuniões multilaterais: apenas sete, em 26 anos de existência. Há, segundo o autor, uma baixa participação brasileira na ZOPACAS, tanto em questões de defesa quanto econômicas, e uma das explicações seria a redução econômica que o continente africano teve nas relações comerciais brasileiras nesses anos. Amorim (*idem*, pp: 16-7) afirma que

> apesar de sua baixa efetividade, a ZOPACAS poderá ser importante para os Países da região como um fórum multilateral para o encaminhamento de questões regionais com um mínimo de interferência de Países externos ao Atlântico Sul, sobretudo em um cenário futuro em que os Países desenvolvidos resolvam intervir militarmente visando garantir acesso a mercados, petróleo e recursos minerais.

Ainda que o interesse pelo continente africano tenha reaflorado na PEB a partir do governo Lula, e da ZOPACAS ter sido nominalmente citada no LBDN (BRASIL, 2012), esse alinhamento ainda carece de investimentos políticos grandes para trazer resultados notáveis na área de cooperação em defesa. Não nos aprofundaremos nesse alinhamento porque, tal qual já expomos, não se trata exclusivamente de uma organização sul-americana, e devido ao fato que sua importância parece ser maior quando se tem uma projeção da PEB para o continente africano do que na própria América do Sul.

A OTCA, por sua vez, desvia-se do nosso propósito devido ao seu tema, que é fundamentalmente desenvolver projetos e estudos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia, a partir de uma atualização do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) (OTCA, 2013). Por fim, a IIRSA, fundada em 2000, ainda que importante no caráter de promoção do multilateralismo na América do Sul, tem como foco a construção de uma agenda comum para promover projetos de integração de infraestrutura no subcontinente - logo, não trata especificamente do tema de defesa. Ademais, a IIRSA, a partir de 2011, passa a fundir-se com o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL. Portanto, por não tratarem do tema de cooperação em defesa, ou o abordarem concomitantemente com países de fora da América do Sul, optamos por não fazer um estudo criterioso do MERCOSUL, CAN, ZOPACAS, OTCA e IIRSA.

Um alinhamento, contudo, vem se mostrando bastante profícuo para os fins de nossa análise: a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), e, em especial, seu Conselho

de Defesa Sul-Americano (CDS). Devido ao alto volume de documentos e decisões e às suas importâncias para o entendimento da cooperação em defesa na América do Sul, devotaremos uma seção exclusivamente para a análise da UNASUL e do CDS.

5.3 - UNASUL e CDS: os novos alinhamentos regionais de cooperação em defesa

A erosão do sistema interamericano de defesa, em conjunto com o surgimento das novas ameaças e as dinâmicas da unipolaridade, fizeram surgir na América do Sul e em outras regiões não críticas uma percepção normativa para a integração regional (CEPIK, 2010; FUCCILLE& REZENDE, 2013). O cenário do século XXI, marcado pela emergência de governos progressistas, pelo declínio relativo dos EUA no sistema internacional - ainda que mantidas as pressões da unipolaridade, pelos desdobramentos dos atentados terroristas de 2001, pelo ressurgimento russo e pela emergência chinesa como força militar e seu desembarque na América do Sul é que marcam o cenário de um novo ambiente cooperativo na região (FUCCILLE& REZENDE, 2013).

É nesse cenário que a União de Nações Sul-Americanas foi criada, em 2008, por iniciativa do Brasil, congregando todos os doze países independentes da América do Sul[194].A UNASUL foi resultado de um aprofundamento desse novo alinhamento regional que se desenhava desde o início dos anos 2000, quando, ainda sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso no Brasil, acontece a I Cúpula Sul-Americana de Chefes de Estado. Apenas em 2000 é que, pela primeira vez na história, todos os chefes de Estado da América do Sul se reúnem em uma cúpula exclusiva. Para a política externa brasileira, a posse de Luís InácioLula da Silva, em 2003, trouxe uma mudança significativa, aumentando-se o papel do Brasil como *player* global (*idem*; ALBUQUERQUE, 2009). A decisão de excluir os Estados Unidos e fazer um alinhamento exclusivamente dos doze países sul-americanos buscava uma abordagem diferente daquela feita na OEA, aumentando o poder de barganha e autonomia política para aumentar o reconhecimento dos objetivos específicos da América do Sul. Nesse sentido, a UNASUL não se coloca em posição contrária aos EUA ou à OEA, mas vem no sentido de complementar o alinhamento sul-americano de defesa (CEPIK, 2010). Segundo o ministro brasileiro da Defesa Celso Amorim (2012a, pp. 23-4), "[a] América do Sul oferece um amplo potencial ao processo

[194] A Guiana Francesa não faz parte da UNASUL, por não ser um Estado independente.

integrador [...]. O MERCOSUL e a UNASUL cumprem esse desígnio em diferentes velocidades".

Nesse sentido de aprofundamento do processo de integração, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano demandou um pouco mais de esforço, devido à oposição inicial por parte da Colômbia. Idealizado inicialmente pelo Chile, em 2007, como uma instituição regional para lidar com temas de segurança e defesa, a proposta é trazida novamente à tona em 2008, dessa vez pelo Brasil, durante a crise diplomática entre Equador, Colômbia e Venezuela a respeito da operação militar colombiana em território equatoriano[195](GALERANI, 2011). Segundo Cepik (2010), a discussão do CDS foi o assunto mais polêmico nas negociações do Tratado Constitutivo da UNASUL. A resistência maior veio por parte da Colômbia, que se mostrava receosa em como os demais membros da UNASUL tratariam as FARC e em como se daria o processo de votação no CDS, e também do Peru. O receio era que o CDS e a UNASUL consolidassem um imperialismo brasileiro na região. Muito pelo esforço do então ministro da Defesa brasileiro, Nelson Jobim, e de esforços do próprio presidente Lula, no sentido de reafirmar ambas as instituições como um *locus* multilateral de coordenação política autônoma da região, tais dificuldades foram superadas e o CDS foi institucionalmente criado na Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, em dezembro de 2008 (FUCCILLE& REZENDE, 2013). Estabeleceu-se que o CDS tomaria decisões por consenso, o que aplacou as resistências colombianas e fez com que o país se integrasse à iniciativa. Pela primeira vez, desenhou-se uma instituição regional voltada à integração e coordenação da cooperação em defesa entre os países da América do Sul.

Segundo Fuccille e Rezende (*idem*, pp: 213-14),

> [p]ara alguns atores deste processo, a acelerar a conformação deste arranjo estavam (1) a possibilidade de transbordamento das chamadas *novas ameaças* [...] a outros países, como o narcotráfico colombiano para o Brasil e a contenda envolvendo Colômbia, Equador e Venezuela pela morte de Raúl Reyes; [...] (2) os conflitos sub-regionais, como os contenciosos envolvendo Peru e Equador, Bolívia e Chile, entre outros; (3) os movimentos autóctones difundindo um sentimento separatista, como ilustram Bolívia e Paraguai; (4) frear os ímpetos bolivarianos na região,

[195] A operação, conduzida pelo Exército colombiano, levou à morte do número dois na hierarquia das FARC, Raúl Reyes. O Equador acusou a Colômbia de ter invadido o seu território durante a operação, o que levou a uma crise entre os dois países, acirrada com a entrada da Venezuela no imbróglio, defendendo o Equador e criticando fortemente a Colômbia.

> sobretudo via isolamento da Venezuela e/ou dos países integrantes da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA); (5) evitar uma corrida armamentista na região, com a adoção cresceste de medidas de confiança mútua (CBMs); [...] (6) solidificar o Atlântico Sul como um área de paz, livre de armas nucleares e vital de projeção de poder ao Brasil, não permitindo a presença de potências extra-regionais (como o caso do Reino Unido e a questão Malvinas/Falklands); (7) impedir a materialização de uma política estratégica de segurança hemisférica definida a partir dos Estados Unidos para o subcontinente; e [...] (8) concretizar os objetivos estratégicos da Política Externa Brasileira de consolidação de um processo de integração sul-americano.

O CDS é um órgão de consulta, cooperação e coordenação de assuntos ligados à defesa, e é conduzido pelos princípios multilaterais da OEA, da ONU e da UNASUL (UNASUL, 2008). Objetiva-se que, a partir de um alinhamento multilateral, os ministros de Defesa de seus doze países-membros consigam coordenar suas políticas de defesa de modo a incrementá-la regionalmente, e não apenas nacionalmente. O CDS possui objetivos gerais e específicos, sendo eles:

> Objetivos gerais:
> a) Consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de nossos povos, e como uma contribuição para a paz mundial.
> b) Construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais, e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e do Caribe.
> c) Gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa.
>
> Objetivos específicos:
> a) Avançar gradualmente na análise e discussão dos elementos comuns de uma visão conjunta em matéria de defesa.
> b) Promover o intercâmbio de informação e análises sobre a situação regional e internacional, com o propósito de identificar os fatores de risco e ameaça que possam afetar a paz regional e mundial.
> c) Contribuir para a articulação de posições conjuntas da região em fóruns multilaterais sobre defesa, dentro do marco do artigo 14º do Tratado Constitutivo da UNASUL.
> d) Avançar na construção de uma visão compartilhada a respeito das tarefas de defesa e promover o diálogo e a cooperação privilegiada com outros países da América Latina e do Caribe.
> e) Fortalecer a adoção de medidas de fomento da confiança e difundir as lições aprendidas.
> f) Promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa.
> g) Fomentar o intercâmbio em matéria de formação e capacitação militar, facilitar processos de treinamento entre as Forças Armadas e promover a cooperação acadêmica dos centros de estudo de defesa.
> h) Compartilhar experiências e apoiar ações humanitárias, tais como remoção de minas, prevenção, mitigação e assistência a vítimas de desastres naturais.
> i) Compartilhar experiências em operações de manutenção da paz das Nações Unidas.
> j) Trocar experiências sobre os processos de modernização dos Ministérios da Defesa e das Forças Armadas.

> k) Promover a incorporação da perspectiva de gênero no âmbito da defesa. (UNASUL, 2013a).

É importante frisar que tanto a UNASUL quanto o CDS foram fruto de uma iniciativa brasileira em costurar tais arranjos e arcar com grande parte de seus custos - tanto políticos quanto monetários. E, ainda que seja um arranjo relativamente novo, já atingiu, logo nos primeiros anos, alguns resultados significativos. (BATTAGLINO, 2009; ETCHEGOYEN, 2011; FUCCILLE & REZENDE, 2013; TORRES & GOMES, 2012). Segundo o ministro Rodrigo Baena, havia duas grandes prioridades na criação do CDS: (1) criar uma identidade comum em defesa; e (2) possuir cadeias produtivas regionais em defesa. Esses eixos, então, se desenvolvem em outros, mais específicos (informação verbal). Para compreendê-los, então, é importante que aprofundemos nos Planos de Ação do CDS.

5.3.1 - Os Planos de Ação do CDS[196]

Diferentemente dos demais alinhamentos regionais de defesa, o Conselho Sul-Americano de Defesa produziu, desde a sua criação, diversos encontros e documentos que direcionam políticas multilaterais dos países envolvidos. O CDS publicou, desde a sua criação, três Planos de Ação: 2010-2011; 2012; e 2013. Nesses três planos, há quatro eixos: (1) política de defesa, (2) cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz, (3) indústria e tecnologia de defesa, e (4) formação e capacitação (UNASUL, 2010, 2012 e 2013c). Para cada eixo, há um país responsável e alguns corresponsáveis[197]. Esses eixos se repetem, o que nos permite avaliar suas evoluções ao longo dos anos.

5.3.1.1 - Primeiro eixo: políticas de defesa

O primeiro eixo, de política de defesa, é o principal nas três edições do Plano de Ação do CDS. No primeiro plano, há cinco objetivos:

> 1.a Desenvolver a rede do CDS para o intercâmbio de informação de políticas de defesa. [...] 1.b Desenvolver a metodologia de medição de gastos de Defesa. [...] 1.c Realizar um seminário para avançar na identificação dos fatores de risco e ameaças que podem afetar a paz regional e mundial, assim como na definição de enfoques conceituais [...] 1.d Criar um mecanismo para contribuir para a articulação de posições conjuntas da região em fóruns multilaterais sobre defesa. [...] 1.e Propor o estabelecimento de um mecanismo de consulta, informação e avaliação

[196] Nessa seção, agradecemos a pesquisa feita por Gaspi (2013), cujo artigo, sob nossa orientação, discorre sobre os Planos de Ação do CDS, dentre outros elementos do Conselho e da UNASUL.

[197] Segundo o General Nardi, o país que leva a proposta ao CDS fica como responsável por sua condução (informação verbal).

> imediata ante situações de risco para a paz de nossas nações, em conformidade com o tratado da UNASUL.(UNASUL, 2010, p. 1)

Já no segundo Plano de Ação, de 2012, aparecem treze objetivos - ou seja, do primeiro para o segundo Plano de Ação, mais do que dobra-se a quantidade de objetivos. E não apenas isso, adiciona-se também o estabelecimento de prazos para que tais objetivos sejam cumpridos - o que, em termos institucionais, indica um salto qualitativo. Se, na primeira edição, os objetivos eram bastante amplos e sem data para suas conclusões, a segunda edição do plano de ação do CDS mostra que a cobrança passa a ser maior, indicando um caminho entre o ideal político e a implementação prática. São eles:

> 1.a Formar um Grupo de Trabalho responsável por estabelecer uma metodologia que permita padronizar um mecanismo para deixar transparente o inventário militar dos países sul-americanos e sua atualização periódica. [...] 1.b Realizar um seminário a fim de avaliar e identificar as temáticas e linhas de investigação do CEED que mais adequadamente respondam aos interesses comuns. [...] 1.c Compartilhar conhecimentos e experiências no desenho e estruturação sobre os regimes salariais e pensões do pessoal das Forças Armadas mediante a realização de um Seminário com participação de todos os países membros da UNASUL. [...] 1.d Desenhar e implementar, em coordenação com a Secretaria Geral da UNASUL, um sistema de Aula Virtual como instrumento que permita realizar reuniões, seminários e intercâmbio de informação virtual em tempo real, como videoconferências, com a finalidade de manter o contato permanente entre os integrantes dos países membros da UNASUL e facilitar a frequência das reuniões, minimizando os gastos das sessões presenciais. [...] 1.e Desenvolver uma proposta, em coordenação com a Secretaria Geral da UNASUL, para criar um correio corporativo do domínio "@UNASURCDS.ORG" como instrumento, o qual permitirá uma comunicação segura e eficiente entre os integrantes da comunidade da UNASUL. [...] 1.f Formação de um Grupo de Trabalho para avaliar a factibilidade de estabelecer políticas e mecanismos regionais para fazer frente às ameaças cibernéticas ou informáticas no âmbito da defesa. [...] 1.g Realizar um Seminário para avaliar a incorporação da mulher na Defesa em todos os níveis. [...] 1.h Tendo em conta o apoio logístico, científico e técnico que os Ministérios de Defesa prestam para manter a presença física dos países sul-americanos, membros plenos e aderentes no Continente Antártico; promover uma política de cooperação que incentive a presença de integrantes dos Estados-membros da UNASUL nas viagens ou missões de familiarização, adaptação e no desenvolvimento de projetos de investigação científica neste continente, em observância do estrito cumprimento do Tratado Antártico. [...] 1.i Regulamentar o Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano, levando em conta o Regulamento Geral da UNASUL. [...] 1.j Desenhar uma estratégia e instrumentos de difusão sobre os princípios e objetivos do CDS entre a sociedade civil e, particularmente, as instituições educativas e de defesa dos estados membros. [...] 1.k Realizar um terceiro Seminário para avançar na identificação dos fatores de risco e ameaças que possam afetar a paz regional e mundial, assim como a definição de abordagens conceituais. [...] 1.l Propor o estabelecimento de um mecanismo de consulta, informação e avaliação imediata ante situações de risco para a paz de nossas nações, em conformidade com o Tratado da UNASUL. [...] 1.m Realizar um Seminário sobre defesa dos recursos naturais e da

> biodiversidade na América do Sul, com o fim de avançar no estudo e proposição de mecanismos de cooperação de defesa na região. (UNASUL, 2012, pp: 1-2).

O terceiro Plano de Ação do CDS, de 2013, tem dez objetivos, seguindo também o padrão de responsabilidades e datas do ano anterior, sendo eles:

> 1.a Criar um Grupo de Trabalho para gestão e monitoramento de áreas especiais, utilizando os recursos do Centro Gestor de Proteção da Amazônia (CENSIPAM), em proveito dos países membros da UNASUL. 1.b Completar o estudo metodológico para deixar transparente o inventário militar dos países sul-americanos. 2.c Realizar um seminário das melhores práticas em metodologias de planejamento estratégico em defesa, com a participação de todos os países membros da UNASUL. 1.d Implementar a plataforma de Aula Virtual da UNASUL-CDS como instrumento que permita realizar reuniões, seminários e intercâmbio de informação virtual em tempo real, como videoconferências, com a finalidade de manter o contato permanente entre os integrantes dos países membros da UNASUL. 1.e Criar um grupo de trabalho para avaliar a proposta de implementação de uma metodologia que permita otimizar as atividades do Plano de Ação. 1.f Manter o Grupo de Trabalho para estabelecer uma política e mecanismos regionais para fazer frente às ameaças cibernéticas e informáticas no âmbito da defesa. 1.g Criação de um grupo de trabalho responsável por formular um diagnóstico para propor mecanismos de cooperação em matéria de proteção e defesa dos Recursos Naturais e da Biodiversidade com base nas legislações dos países membros da UNASUL. 1.h Realizar o IV Seminário de Abordagens Conceituais de Defesa, Riscos e Ameaças à Região. 1.i Continuar com as práticas do Grupo de Trabalho encarregado de formular o Regulamento do Conselho de Defesa Sul-Americano. 1.j Realizar o I Fórum para tratar de Políticas Estratégicas de Defesa na região. (UNASUL, 2013c, pp: 1-2).

Alguns temas são constantes, demonstrando a sua priorização pelo CDS. É o caso do Grupo de Trabalho para a transparência do inventário militar dos países da região, a criação de uma plataforma virtual de comunicação (desde 2012), do grupo de trabalho para o estabelecimento de uma política regional para ameaças cibernéticas e informáticas, a proteção e defesa dos recursos naturais, e a discussão conceitual de ameaças comuns a todos os Estados sul-americanos. Ainda que os temas se repitam, vê-se uma evolução na forma de tratamento de alguns deles.

No primeiro caso, da metodologia sobre o inventário militar da região, sai-se de um objetivo geral no Plano de Ação de 2010-2011 para a criação de um Grupo de Trabalho em 2012 e para a sua manutenção em 2013. Esse, talvez, seja um dos frutos mais importantes que o CDS vem trazendo. Segundo a teoria realista ofensiva de cooperação em defesa na unipolaridade, apresentada no capítulo 3, a cooperação em defesa é útil e importante para uma região quando as instituições criadas contribuem para o fortalecimento dos Estados e quando seu sistema de *accountability* permite que

os investimentos em defesa não sejam vistos como uma corrida armamentista. A criação de uma metodologia comum permite que os inventários das FFAA sul-americanas sejam avaliados e acompanhados de forma equilibrada, evitando o benefício de um ator em detrimento dos demais. Nesse mesmo sentido, de facilitação de consultas e comunicação, merece destaque a iniciativa de criação de uma plataforma virtual do CDS, o que não apenas barateia os custos, mas facilita que a comunicação coletiva seja mais constante.

Muito importante também é o CDS como palco de coordenação política para a criação de uma agenda regional em defesa que reflita os interesses dos países membros da UNASUL, e não uma agenda exogenamente trazida, como acontece nos órgãos do sistema interamericano de defesa - OEA, JID e TIAR. Indicadores importantes nesse sentido são os avanços trazidos nas discussões de uma agenda sul-americana de defesa. O tema da defesa dos recursos naturais da região, por exemplo, surge no Plano de Ação de 2012 como pauta sugerida de um seminário. Como fruto do seminário, o tema ressurge no Plano de Ação de 2013, já na proposta da criação de um Grupo de Trabalho, o que mostra um avanço na sua discussão e o entendimento que esse é um tema comum aos doze países. Da mesma maneira, entra o tema das ameaças cibernéticas ou informáticas. O assunto surge no documento de 2012, como criação de um Grupo de Trabalho, cujos esforços são requisitados para serem mantidos no Plano de Ação de 2013.

A defesa cibernética entrou, de fato, como um tema da agenda da UNASUL, em 2013, após as denúncias de espionagem por parte dos Estados Unidos, levando a duas cláusulas nesse sentido na Declaração de Paramaribo, aprovada em agosto de 2013. As cláusulas 28 e 29 não apenas condenam os atos de espionagem, comotambém reforçam a necessidade de uma política de defesa cibernética para a região, e avançam direcionando que o CDS deve trabalhar em conjunto com o Conselho de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL (COSIPLAN)(UNASUL, 2013b). Tais avanços são significativos não apenas politicamente, mas também institucionalmente, uma vez que há um aprofundamento de relações entre os órgãos da UNASUL. De igual maneira, são tratados institucionalmente outros temas caros aos Estados-membros, como a discussão conceitual de ameaças comuns.

Outro indicador importante de desenvolvimento dos temas pelo CDS é o desenvolvimento de parcerias com instituições já existentes dos países membros. A criação de um Grupo de Trabalho para gestão e monitoramento de áreas especiais, no Plano de Ação de 2013, indicava que seria bancado pelo CENSIPAM, órgão do Ministério da Defesa do Brasil ligado ao Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM).

5.3.1.2 - Segundo eixo: cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz

O segundo eixo dos Planos de Ação, sobre cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz, busca aliar as experiências regionais de operações combinadas, conjuntas e interaliadas.[198] Tal qual no primeiro eixo, os objetivos colocados nas três edições são complementares e indicam um desenvolvimento importante, em especial no quesito de preparação para operações de paz e ajuda humanitária, com destaque para o papel do Brasil. No primeiro Plano de Ação, os objetivos são:

> 2.a Organizar uma conferência sobre lições aprendidas em operações de paz, tanto em âmbito interno quanto multilateral. [...] 2.b Realizar um seminário sobre os desafios no manejo de crises em operações de manutenção da paz, que se levará a cabo no Equador. [...] 2.c Realizar um exercício combinado regional, na carta, sobre operações de manutenção da paz, em Buenos Aires, 2011. O objetivo é promover padrões de interoperabilidade militar combinada, prioritariamente em matéria de planejamento e condução. [...] 2.d Realizar um exercício na carta sobre desastres naturais, que se levará a cabo em Punta Callao, na primeira quinzena de dezembro de 2010. [...] 2.e Consolidar o inventário das capacidades de defesa que os países oferecem para apoiar as ações humanitárias. [...] 2.f Propor mecanismos de emprego do inventário das capacidades de defesa dos Estados Membros (2.c) em caso de desastres naturais. (UNASUL, 2010, p. 2).

No segundo Plano de Ação, são:

> 2.a Realizar um segundo exercício combinado regional na carta, sobre operações de manutenção de paz, denominado "UNASUL 2". [...] 2.b Realizar uma Oficina sobre proteção de civis em operações de paz, com ênfase na aplicação de mandatos, treinamento e desenvolvimento de padrões comuns de capacitação e doutrina. [...] 2.c Aperfeiçoar o mecanismo de emprego do inventário das capacidades de defesa dos Estados-membros em caso de desastres naturais. [...] 2.d Realizar uma Oficina para propor mecanismos de cooperação entre os Ministérios de Defesa dos países membros para responder de maneira imediata frente a desastres naturais e antrópicos de magnitude, dentro do marco das responsabilidades atribuídas na normatividade interna de cada Estado, incluídos aspectos operacionais. [...] 2.e Organizar uma oficina sobre a elaboração de mapas de riscos de desastres naturais para atenuações

[198] Operações combinadas envolvem mais de uma força de um mesmo país e têm um comando em comum. As operações conjuntas, por sua vez, envolvem também duas ou três forças de um mesmo país, mas não têm um comando em comum. Já as interaliadas envolvem o emprego de FFAA de países diferentes sob um mesmo comando. (MINISTÉRIO DO EXÉRCITO, 1997).

> antecipadas, dentro do marco das responsabilidades atribuídas na normatividade interna de cada Estado, incluídos aspectos operacionais. (UNASUL, 2012, p. 3).

Já no terceiro Plano de Ação, de 2013, os objetivos do segundo eixo são três:

> 2.a Continuar com o Grupo de Trabalho encarregado da elaboração de mapas de risco de desastres naturais em nível de cada país sul-americano. [...] 2.b Realizar o Terceiro Exercício Combinado Regional na carta, sobre Operações de Manutenção de Paz e Ajuda Humanitária, denominado "UNASUL III", incluindo nesses exercícios, entre outros elementos, a inclusão da mulher e proteção de civis em operações de paz. [...] 2.c Criar um Grupo de Trabalho para reunir em um mecanismo de resposta a desastres naturais: o Protocolo de Cooperação apresentado pelo Peru, por meio da Atividade 2.d e o Inventário de Capacidades de Defesa dos Estados para resposta a desastres, apresentado pelo Brasil, através da atividade 2.c do Plano de Ação de 2012. Avaliar a possibilidade de utilizar os mecanismos já existentes. (UNASUL, 2013c, p. 3).

Os objetivos do segundo eixo, nos três Planos de Ação do CDS, mostram um entendimento regional sobre como atuar nas operações interaliadas, e seu amadurecimento através de treinamentos comuns, busca de uma forma de atuação conjunta e uso dos mecanismos já existentes. A experiência de atuação conjunta em operações de paz (PKO) é, de forma tal, significativa, que é mantida nas três edições, através dos exercícios interaliados UNASUL I, UNASUL II e UNASUL III, que buscam, através do treinamento conjunto, diminuir as discrepâncias das doutrinas militares diferentes das FFAA sul-americanas.

É importante destacarmosos elementos do segundo eixo que mostram um amadurecimento da cooperação em defesa na América do Sul. É através do CDS que se amadurece o intercâmbio de experiências em PKO, visando o planejamento e condução de operações interaliadas. Outro elemento que tem destaque nas três edições do Plano de Ação do CDS é a cooperação militar para dar respostas coletivas a desastres naturais. Como tal iniciativa cabe ao Brasil, é interessante vermos que ela vem aumentando em importância, sendo incorporada em mais de um objetivo do segundo eixo.

Segundo o ministro Celso Amorim, a cooperação sul-americana no treinamento conjunto para atuação em operações de paz é um elemento muito importante. A criação da Brigada ABC, entre Argentina, Chile e Brasil, faz parte desse esforço. A brigada, que já existe, fruto da cooperação entre argentinos e chilenos, seria um grande fruto da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti

(MINUSTAH). Segundo Amorim, apesar do longo tempo em operação, ainda se espera os resultados da cooperação sul-americana na MINUSTAH (informação verbal).

A MINUSTAH foi uma grande inflexão na participação brasileira em operações de paz da ONU. Segundo Rezende (2012 e 2013e), a MINUSTAH mudou a forma do Brasil atuar em PKO. Até então, a participação brasileira era majoritariamente com observadores militares, em contribuições quantitativas não muito significativas frente o total das missões e em operações de paz que não fossem baseadas no Capítulo VII da Carta da ONU, aquele que autoriza o uso da força. A MINUSTAH não apenas é uma missão que menciona, como também faz uso do Capítulo VII. O Brasil, como seu comandante militar, faz, também, uso dessa prerrogativa em suas atividades. Ademais, sua contribuição de pessoal é, majoritariamente, de tropas, e não de observadores. É, ainda, a PKO mais longa que o Brasil se engajou em volume considerável, uma vez que se aproxima de dez anos, já que iniciou seus trabalhos, já sob o comando do Brasil, em 2004. Outro ponto importante trazido por Rezende (*idem*) é com relação à aceitação dos vizinhos sul-americanos, em especial da Argentina, de aceitar não apenas o comando do Brasil na MINUSTAH, mas de contribuir também com forças a serem comandadas por brasileiros.

Levantamos aqui, também, um ponto de destaque na importância dessa coordenação entre as Forças Armadas dos países sul-americanos na MINUSTAH para, quatro ano depois, a criação da UNASUL e do CDS. Um dos grandes frutos da PKO no Haiti é, nesse sentido, a possibilidade de coordenação política que a missão de paz da ONU trouxe para os países da América do Sul, sob a tutela e direcionamento do Brasil. E a influência do Haiti no processo político não fica limitada à coordenação política em defesa que levou ao CDS, mas também continua, haja vista a criação da Secretaria Técnica da UNASUL para o Haiti. Essa secretaria lida diretamente com relações bilaterais entre a UNASUL e o governo do Haiti.

Nesse sentido, os comentários que nos foram dados pelo Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha, coordenador do Instituto Pandiá Calógeras, do Ministério da Defesa do Brasil, são provocadores. Segundo Ramalho da Rocha, na prática, as cooperações conjuntas das FFAA sul-americanas foram frustradas, tendo ido cada uma em uma direção. Segundo ele, uma coordenação é necessária, a fim de aumentar o diálogo e

diminuir as diferenças de doutrinas e de operação das forças armadas envolvidas. Nesse sentido, a troca de oficiais é um elemento que pode ser aumentado, pois, além de barata, traz um bom retorno (informação verbal).

Outra dificuldade, segundo Ramalho da Rocha, é a grande discrepância em torno da qualidade dos soldados. A formação de alguns dos vizinhos é, em alguns casos, muito aquém da brasileira. Não é o caso de Argentina, Chile, Colômbia e Peru, mas de muitos outros. Há, nesse sentido, o que ele afirma ser um "tratamento diferenciado" entre esses soldados (informação verbal).

A MINUSTAH mostrou também que, se é o objetivo político dos países sul-americanos ter forças prontas e preparadas para atuação imediata em casos de crises humanitárias, é preciso muito mais treinamento, criação de infraestrutura e de uma logística especial para operar em situações de crise. O relato que Cunha Couto e Macedo Soares (2013) trazem sobre o processo de atuação do Gabinete de Crises da Presidência da República Federativa do Brasil nos dias imediatamente posteriores ao terremoto que devastou o Haiti em janeiro de 2010 evidenciam as dificuldades, tanto estruturais quanto de conhecimento, que o Brasil viveu no comando da MINUSTAH. Os autores mostram, por exemplo, como a MINUSTAH viu-se limitada nos primeiros momentos, e como foi preciso um entendimento com os Estados Unidos da América que, logo após o terremoto, assumiram o controle da infraestrutura haitiana. A obra é indicada como referência para os aprendizados de natureza burocrática e logística tanto para o Brasil quanto para a UNASUL, se objetiva-se, de fato, a criação de uma brigada permanente para atuar em crises humanitárias.

Falta, ainda, para a América do Sul, uma continuidade do exercício feito na MINUSTAH. A inflexão corajosa do Itamaraty com relação ao emprego da força feito pelos militares brasileiros e sul-americanos é, para Ramalho da Rocha, significativa. Mas não há outras experiências do tipo para consolidar o que se avançou na MINUSTAH (Ramalho da Rocha, informação verbal). Os novos engajamentos do Brasil em operações de paz, nos últimos tempos, são muito mais contidos[199]. Na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), o Brasil está presente com

[199] Para obras recentes que analisam, com perspectivas inovadoras, desafiando a visão oficial do Itamaraty, a participação do Brasil em operações de paz da ONU, ver Rezende (2012 e 2013e) e Kenkel & Moraes (2012).

uma fragata, União. Ainda que a PKO pressuponha o uso do Capítulo VII, é um envolvimento de outro tipo, e bem menor do que o da MINUSTAH. Em 2013, o general brasileiro Carlos Alberto dos Santos Cruz foi indicado para ser o *Force Commander* na Missão de Estabilização das Nações Unidas para a República Democrática do Congo (MONUSCO). Contudo, a participação é exclusiva de Santos Cruz, não sendo um engajamento maior do Brasil ou de forças conjuntas sul-americanas.

5.3.1.3 - Terceiro eixo: indústria e tecnologia de defesa

O Plano de Ação 2010-2011 traz, tal qual os eixos anteriores, objetivos amplos, cujas implementações são vagas e difíceis de serem mensuradas, sendo apresentadas mais como princípios norteadores. Diferentemente dos demais, nessa primeira edição, o terceiro eixo é dividido em três fases distintas:

> Fase 1
> 3.a Gerir a consolidação do diagnóstico da indústria e tecnologia de defesa dos países membros. [...] 3.b Realizar um painel setorial sobre metodologia, normalização e avaliação de conformidade, com ênfase no setor de Defesa, que será levado a cabo no Rio de Janeiro, em abril de 2011, no marco da Feira "Latin-America Aerospace and Defense". [...] 3.c Desenvolver e implementar um sistema integrado de informação sobre indústria e tecnologia de defesa. [...] 3.d Articular um calendário anual das feiras, seminários e outros eventos sobre indústria e tecnologia de defesa que se desenvolvam na região, e promover a participação dos Estados-Membros em representação do Conselho de Defesa Sul-Americano.
> Fase 2
> 3.a Identificar as áreas comuns possíveis de associação estratégica para promover a complementaridade, a investigação, a cooperação técnica e a transferência de tecnologia.
> Fase 3
> 3.a Promover a cooperação bilateral e multilateral na indústria e tecnologia entre as nações integrantes do Conselho de Defesa Sul-Americano. [...] 3.b Estudar a possibilidade de criar um Centro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico e Cooperação Industrial do CDS. (UNASUL, 2010, pp: 2-3).

Já o segundo Plano de Ação traz menos objetivos do que o anterior, ainda que sejam mais específicos:

> 3.a Realizar um Seminário Internacional de Tecnologia Industrial Básica - Segurança e Defesa, para incentivar a cooperação e o intercâmbio da Ciência, Tecnologia e Indústria de Defesa na América do Sul. [...] 3b. Desenvolver e implementar um sistema integrado de informação sobre indústria e tecnologia de defesa. [...] 3.c Promover a cooperação bilateral e multilateral na indústria e tecnologia entre as nações integrantes do Conselho de Defesa Sul-Americano. [...] 3.d Formar um Grupo de Trabalho de especialistas que, em um prazo de seis meses, apresente um informe de factibilidade com vistas ao desenho, desenvolvimento e produção regional de um Avião de Treinamento Básico - Primário Sul-Americano. (UNASUL, 2012, p. 4).

No Plano de Ação de 2013, os objetivos para a indústria e tecnologia de defesa permanecemquatro:

> 3.a Realizar um Seminário Sul-Americano de Tecnologia Industrial Básica - Segurança e Defesa para incentivar a cooperação e o intercâmbio, no âmbito da UNASUL, de mecanismos que incentivem e atribuam às indústrias regionais uma maior prioridade, e com normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa, assim como desenvolver um sistema integrado de informação sobre indústria e tecnologia de defesa. [...] 3.b Criar um Grupo de Trabalho, constituído de especialistas, com o propósito de apresentar o desenho, o desenvolvimento e a produção regional de um sistema de aeronaves não tripuladas, considerando os requisitos operacionais apresentados no informe de factibilidade concluído no ano de 2012. [...] 3.c Formar um Grupo de Trabalho que apresente um informe de factibilidade com vistas ao desenho, desenvolvimento de uma indústria para a produção de rações alimentícias para cobrir as necessidades da América do Sul para assistência em caso de eventos naturais, catástrofes e/ou exercícios militares. [...] 3.d Elaborar um estudo e formular uma proposta para a criação de um Programa Sul-Americano de Produção de medicamentos no âmbito da defesa, em consulta com o Conselho Sul-Americano de Saúde e o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS) do Conselho sobre esta matéria. (UNASUL, 2013c, p. 4).

Percebe-se uma notável evolução de conteúdo nos objetivos do terceiro eixo. Enquanto no primeiro Plano de Ação vê-se mais objetivos políticos amplos, no segundo e no terceiro, há objetivos específicos, como o desenvolvimento de um básico de treinamento comum e de um veículo aéreo não-tripulado (VANT). Essa aeronave é um indicador importante da prioridade que a UNASUL vem dando para a integração das indústrias de defesa na América do Sul.Tal qual no segundo eixo, vê-se aqui, na edição de 2013, uma coordenação do CDS com outros Conselhos da UNASUL, aumentando o diálogo intra-institucional, o que fortalece a UNASUL enquanto instituição.

Segundo o ministro Celso Amorim, além dos resultados palpáveis já trazidos pela coordenação feita na UNASUL em comércio de material de defesa entre os países sul-americanos, há um grande potencial a se concretizar pelos projetos atualmente em negociação, a fim de revitalizar a indústria de defesa no Brasil e, também, na América do Sul[200]. O KC-390 é um exemplo disso. Trata-se de um avião cargueiro, atualmente em produção pela Embraer, desenvolvido em parceria com a Argentina - que já está

[200] Para uma compreensão histórica da indústria de defesa brasileira, em especial seu forte decréscimo na década de 1990, recomendamos a leitura de Moraes (2010). Para seu estágio atual, ver ABDI (2013a, 2013b e 2013c). Para aprofundamento do processo da indústria de defesa argentina, ver Moraes (2011a).

na lista de compradores. Com a Argentina, existem outros projetos já em andamento, como a construção do avião de treinamento básico UNASUL I, o VANT sul-americano, projetos em defesa cibernética e na área de satélites, além da possibilidade de compra, pelos argentinos, de blindados Guarani brasileiros. A UNASUL possibilitou, ainda, de acordo com Amorim, o aumento das visitas dos comandantes das FFAA, em uma sobreposição de organizações regionais, como o MERCOSUL e a CAN, contribuindo para a criação de uma confiança mútua dessas Forças Armadas (Min. Celso Amorim, informação verbal).

Com outros países, Amorim enfatizou que a UNASUL favoreceu novos projetos, como a revitalização de blindados Urutus do Paraguai pelo Brasil, com projeto de extensão dessas revitalizações também para a Bolívia e o Suriname. O ministro da Defesa do Brasil afirmou, algumas vezes, em entrevista para essa tese, que o Brasil não pode ser seguro sozinho, e que sua defesa virá com uma capacidade também de seus vizinhos se defenderem, sendo necessário que o Brasil ajude os demais países da América do Sul a também fortalecerem suas FFAA. Exemplo disso, segundo Amorim, é a compra de quatro lanchas patrulheiras colombianas pelo Brasil, produzidas pela *Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial de Colombia* (COTECMAR), em contrapartida pela participação da Colômbia no projeto do supracitado KC-390 e pela compra pelos colombianos de aviões Super Tucano, produzidos pela Embraer. Ou seja, o ponto de vista do Brasil é que deve haver uma efetiva associação das indústrias regionais de defesa, para que o país possa comprar, não só vender (Min. Celso Amorim, informação verbal).

Sobre a importância de uma revitalização das indústrias regionais de defesa, o ministro Rodrigo Baena afirma o seguinte:

> o avião de treinamento básico que estamos desenvolvendo é uma espécie de *tucaninho* T-27 - e talvez o T-27 seja até um pouco melhor ainda. [...] Para nós, do ponto de vista da indústria, não faz muito sentido. Contudo, do ponto de vista da cooperação sul-americana, faz todo sentido [...]. Não é possível o Brasil ser uma ilha de prosperidade em meio à pobreza. Não estamos fazendo isso por altruísmo, mas sim porque é do nosso interesse que os países [sul-americanos] se desenvolvam. Por que não usar [os aviões de treinamento básico UNASUL I] na Bolívia, para que eles tenham alguma aviação? É um aspecto importante para a proteção, vigilância do território. Esses aviões não vão servir apenas para treinamento, vão servir também para patrulhamento. Então, é importante ter isso em mente. (Min. Rodrigo Baena, informação verbal).

O ponto trazido por Baena reforça a visão da política externa brasileira que é preciso um incentivo não apenas para a indústria brasileira de defesa, que já é mais forte que a dos demais membros da UNASUL, mas também para um desenvolvimento das indústrias dos demais países, reforçando a perspectiva multilateral histórica da política externa brasileira, independentemente do Brasil ser ou não o único polo regional. Faz parte do que o ministro da defesa Celso Amorim afirma, em diversas ocasiões, sobre o Brasil não poder ser uma ilha de prosperidade, isolado dos demais países. O maior exemplo nesse sentido é a fabricação do UNASUL I, o avião de treinamento básico, mencionado por todos os nossos entrevistados como um dos mais importantes elementos de cooperação na indústria de defesa sul-americana.

Deve-se levar em conta que a venda de equipamentos militares tem implicações próprias, que as difere do comércio internacional regular. Segundo Moraes (2011b), objetivos políticos podem ser considerados mais importantes do que ganhos econômicos, o que pode fazer com que Estados optem por vender armas a outros Estados ou a grupos insurgentes para influenciar na balança de poder. Nesses casos, segundo o autor, pode-se desconsiderar o aspecto econômico, uma vez que o objetivo é claramente bem mais amplo do que o simplesmente de lucrar com a venda de armamentos. Esse, a nosso ver, parece ser o caso do Brasil ao buscar promover o fortalecimento das indústrias de defesa dos outros Estados Sul-Americanos, às custas, por vezes, do seu próprio desenvolvimento autônomo na indústria de defesa. Isso devido à percepção que a segurança do Brasil só virá se houver, também, uma segurança regional forte, o que passa pelo fortalecimento de Estados fracos ou debilitados, como é o caso da Colômbia, Bolívia, Equador ou Paraguai.

5.3.1.4 - Quarto eixo: formação e capacitação

O quarto eixo trouxe também resultados importantes para aquilo que se propunha. Seus objetivos são os que se mostram mais semelhantes nos três Planos de Ação divulgados pelo CDS até o momento. Na edição de 2010-2011, são:

> 4.a Consolidar uma base de dados que contenha informações das instituições militares e dos centros de formação de especialistas civis em defesa, assim como de seus programas; utilizar as ferramentas tecnológicas existentes para facilidade de atualização de informação e comunicação. Estabelecer uma rede de contatos dos centros acadêmicos dos países membros. [...] 4.b Elaborar uma proposta de programa sul-americano de formação em Defesa, dirigido a civis representantes dos Estados-Membros do Conselho de Defesa Sul-Americano. [...] 4.c Realizar um Curso de

> Defesa, a efetuar-se a partir de março de 2011, na Escola Superior de Guerra, no Brasil, dirigido a pessoal civil e militar. (UNASUL, 2010, p. 4).

O Plano de Ação de 2012 tem, no quarto eixo, os seguintes objetivos:

> 4.a Realizar um Curso Avançado de Defesa na Escola Superior de Guerra, do Brasil, destinado a Altos Funcionários de Defesa dos países sul-americanos, civis e militares, durante o ano de 2012. [...] 4.b Implementar o Programa Sul-Americano de Formação de Civis em Defesa. [...] 4.c Realizar um Seminário que determine os alcances do conceito de "Mãe Terra" e sua relação com a Defesa e avalie a possibilidade de propor um programa de educação, dirigido ao pessoal dos Ministérios de Defesa dos países membros da UNASUL. [...] 4.d Realizar uma expedição ao Polo Sul dos países da UNASUL durante a Campanha Antártica 2012-2013. (UNASUL, 2012, p. 5).

A mais recente edição do Plano de Ação traz objetivos bastante semelhantes aos do ano anterior, mas em continuidade a eles:

> 4.a Concluir o planejamento preliminar da expedição ao Polo Sul, realizando o curso de capacitação do pessoal que participará na atividade, para eventualmente realizar a mesma durante a Campanha Antártica 2014. [...] 4.b Realizar o Segundo Curso Sul-Americano de Formação de Civis em Defesa. [...] 4.c Realizar um curso de capacitação e atualização de mergulho em altura, dirigido a operações militares e resgate subaquático. [...] 4.d Realizar o II Curso Avançado de Defesa Sul-Americano (II CAD-SUL). [...] 4.e Realizar um Seminário que determine os alcances do conceito de "Mãe Terra" e sua relação com a Defesa que avalie a possibilidade de propor um programa de educação, dirigido ao pessoal dos Ministérios de Defesa dos países membros da UNASUL. [...] 4.f Elaborar uma proposta de criação da Escola Sul-Americana de Defesa. (UNASUL, 2013c, p.5).

Alguns objetivos são repetidos do Plano de Ação anterior, como o planejamento de uma expedição conjunta à Antártica, postergada para 2014[201], e um seminário para a discussão do conceito de "Mãe Terra" e sua relação com a defesa. Já outros trazem um amadurecimento dos mecanismos de formação e capacitação previamente realizados, como a proposta de criação da Escola Sul-Americana de Defesa, que vem para consolidar a experiência dos cursos CAD-SUL conjuntos realizados pela ESG em anos anteriores. Esse elemento de treinamento conjunto tem crescido, ainda que sejam poucas as iniciativas nesse sentido, e todas elas bancadas financeiramente pelo Brasil.

[201] Pode-se aferir a postergação da expedição à Antártica devido ao incêndio que destruiu a Estação Comandante Ferraz, base brasileira no continente-gelo, em fevereiro de 2012. No dia 07/10/2013, a Marinha do Brasil enviou duas embarcações, o Navio Polar Almirante Maximiniano e o Navio de Apoio Oceanográfico Ary Rongel, para a Antártica a fim, dentre outras coisas, de reabastecer a Estação Comandante Ferraz, reconstruída no último verão antártico. Não há informações, contudo, da presença de militares de outros países. (ASCOM MD, 2013a).

******

O CDS é, portanto, um alinhamento sem precedentes para a cooperação em defesa na América do Sul em tempos de paz. Nunca a agenda sobre o tema foi tão ampla e abarcou tantas iniciativas em um espaço de tempo tão curto. Segundo Amorim (2012a, p. 30),

> [e]ssa inovação institucional [do CDS] corresponde a um movimento de fundo na realidade da América do Sul, que é a reformulação progressiva em nossa região do que Karl Deutsch denominou de "Comunidade de Segurança", isto é, uma região entre cujos membros a guerra é impensável. A evolução da relação Brasil-Argentina nas três últimas décadas é paradigmática dessa tendência.

O ministro Rodrigo Baena, em entrevista para essa tese, afirmoutambém que

> existia a noção de que a integração sul-americana deveria passar pela integração em defesa. Não há assunto mais delicado que afete a soberania de um país quanto a defesa. Mesmo assim, nós conseguimos, pouco mais de sete meses depois da criação da UNASUL, criar o Conselho de Defesa Sul-Americano. Então isso demonstrou o interesse, a vontade dos países sul-americanos de se integrarem em uma área muito delicada que é a defesa. (Min. Rodrigo Baena, informação verbal).

Segundo nossa proposta teórica, a cooperação em defesa leva a instituições que reforçam o poder do Estado quando há hegêmonas a fiduciar tal cooperação. O MERCOSUL é fruto do relacionamento especial entre Brasil e Argentina, em um momento em que ambos os Estados tinham recursos bastante próximos. O MERCOSUL foi criado para aproximar esses dois atores. Já a UNASUL e o CDS, por sua vez, não buscou aproximar dois únicos atores como o MERCOSUL, mas todo o subcontinente sul-americano, sob a iniciativa do Brasil, em um momento em que suas ações eram mais próximas de uma potência unipolar, uma vez que, no processo formador dessas instituições, o papel do Brasil foi crucial, como fiador político e financeiro da criação da UNASUL e do CDS. (BATTAGLINO, 2009; ETCHEGOYEN, 2011; CEPIK, 2010, FUCCILLE & REZENDE, 2013; TORRES & GOMES, 2012).

Etchegoyen (2011, p. 180) é categórico ao afirmar o papel do Brasil na criação da UNASUL e do CDS:

> [o] CDS é uma iniciativa brasileira. Foi uma iniciativa do presidente Lula, feita em um discurso e implementada a partir daí pelo ministro [da Defesa Nelson] Jobim, que percorreu todos os países da América do Sul para conseguir criá-lo. Tudo visando ao país daqui a duas, três ou quatro gerações. É para garantir que as gerações dos nossos filhos, dos filhos deles, dos netos e bisnetos dos filhos deles, e dos netos e bisnetos dos netos deles tenham autonomia para desfrutar deste país. Para garantir que

> este país, como nós o entendemos hoje, vai avançar e melhorar. Com autonomia responsável e generosa, mas com autonomia.

Logo, podemos associar um papel protagônico do Brasil, condizente com o de uma potência unipolar, na articulação e criação da UNASUL e do CDS, e também nos resultados trazidos por essas instituições no imediato de sua criação. Foi vital a participação da UNASUL-CDS, em um momento em que a PEB brasileira refletia as pressões sistêmicas da unipolaridade do Brasil na América do Sul, na solução de crises como a que envolveu Colômbia, Equador e Venezuela, em 2008; na crise doméstica que alocou na Bolívia, também em 2008, que ameaçava fragmentar o país; na solução para a crise hondurenha, que depôs o presidente Manuel Zelaya, em 2009; e no apoio para a na solução do quase-golpe no Equador, em 2010, para tentar depor o presidente Rafael Correa. Todas essas crises apontavam para um sucesso quase que instantâneo da UNASUL e do CDS, trazendo uma percepção otimista para as recém-criadas instituições, como a de Serbin (2009). Ainda que o autor considere a atual distribuição de poder mundial multipolar, suas conclusões são, na verdade, próximas daquelas esperadas pela teoria realista ofensiva de cooperação em defesa na unipolaridade, mostrando o potencial da UNASUL (não sem reconhecer seus desafios) como um órgão articulador da América do Sul, reforçando o papel de liderança do Brasil nessa instituição. O ministro Rodrigo Baena afirma, sobre as prioridades do Brasil, que "nós não queremos desmantelar o chamado sistema interamericano de defesa, mas, ao mesmo tempo, nós temos a prioridade clara, *claríssima*, em torno do CDS" (informação verbal).

Por outro lado, em anos mais recentes, o Brasil foi bem menos protagônico, o que esvaziou a importância da UNASUL e do CDS em crises, por exemplo, como a do Paraguai, em 2012, que depôs, em menos de 24 horas, o presidente Fernando Lugo; a crise entre Brasil e Bolívia, em 2013, quando o diplomata brasileiro Eduardo Saboia levou, sem o consentimento do então ministro das Relações Exteriores do Brasil Antonio de Aguiar Patriota, o ex-senador boliviano Roger Pinto Molina para o território brasileiro; a crise institucional venezuelana após a morte de Hugo Chávez, sobre quem assumiria a presidência da República e o processo eleitoral que se seguiu no país; ou na resposta da América do Sul à crise financeira global, iniciada em 2008 e ainda em curso. Em todos esses eventos, não apenas o papel brasileiro foi questionado, como suas decisões não levaram a uma aproximação maior na região,

mas a um distanciamento, o que enfraqueceu, ao invés de fortalecer, a UNASUL e o CDS.

O Paraguai, por exemplo, ao ser suspenso temporariamente da UNASUL e do MERCOSUL após a deposição de Lugo, aproxima-se dos Estados Unidos - que usam do momento para reforçar a lógica do dividir para governar na América do Sul. O papel vacilante do Brasil também leva a um papel vacilante das novas instituições cooperativas fiadas por ele, refletindo as instabilidades típicas de uma multipolaridade desequilibrada.

5.3.2 - O Centro de Estudos Estratégicos de Defesa

O Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) foi criado em março de 2009 pelos ministros de Defesa que compunham o CDS. O CEED, como órgão subordinado ao CDS, tem como missão contribuir para a geração e propagação de um conhecimento estratégico sul-americano voltado à defesa e à segurança regional e internacional, contribuindo e desenvolvendo uma visão compartilhada por todos os países membros da UNASUL. (CDS, 2010). O CEED foi pensado como um órgão de produção acadêmica para assessorar e prover as informações necessárias ao CDS. Sua sede fica em Buenos Aires, e coube à Argentina prover-lhe o espaço físico.

Até o momento da conclusão dessa tese, o CEED havia produzido dois Planos de Trabalho. O primeiro deles, de 2012, é dividido em seis tópicos: (1) Estudos e investigações em: (a) políticas de defesa, riscos e ameaças à segurança regional, (b) institucionalidade dos sistemas nacionais de defesa, e (c) prospectiva estratégica; (2) Relações institucionais, articulando as relações do CEED com os centros nacionais e levantando os centros de estudos em defesa na região; (3) Centro de documentação e informação, sistematizando e publicizando pesquisas, difusões científicas e informes de centros de pesquisa em defesa; (4) Edições e Publicações, incluindo um sítio na internet, boletins especializados solicitados pelo CDS e um boletim mensal de informações; (5) Sistema de intercomunicação regional, que inclui as comunicações virtuais; e (6) Eventos. (CEED, 2012).

Em termos de formato, o Plano de Trabalho do CEED de 2013 pouco se difere do anterior, mantendo os seis tópicos, acrescidos de (7) infraestrutura. A diferença está mais no conteúdo, muito mais detalhado do que o anterior. O tópico (1), por exemplo,

tem outras subdivisões: Área 1 - políticas de defesa: (1.1) Medidas de confiança mútua (procedimentos de aplicação das medidas de fomento da confiança e da segurança, registro sul-americano de gastos em defesa, metodologia padronizada para o inventário militar); (1.2) definições sul-americanas de segurança e defesa; (1.3) desafios, fatores de risco e ameaças em nível regional; (1.4) política de gênero - a mulher no âmbito da defesa. Área 2 - institucionalidade dos sistemas nacionais de defesa. Área 3 - prospectiva estratégica. (CEED, 2013).

Ainda que seu objetivo seja e que tenha funcionado como *host* de documentos importantes concebidos pelo CDS, como o documento final que estabelece a metodologia para medição dos gastos em defesa na América do Sul (CDS, 2011), o CEED não opera sem críticas. Uma delas é que, apesar de ter sido pensado como um centro acadêmico de informações, os dados em si são tratados como sigilosos. Não há a disponibilidade, por exemplo, das informações sobre os gastos em defesa na América do Sul a partir da metodologia por eles desenvolvida.

Outra crítica importante foi trazida pelo professor Dr. Héctor Luis Saint-Pierre[202], que afirma que vontades políticas atuais não são suficientes para levar o CEED e o CDS adiante. Isso se agrava dado ao fato que muitos países membros da UNASUL não têm ainda Ministérios da Defesa controlados por civis, o que faz com que o CDS venha se tornando um órgão militar. Ao serem majoritariamente militares, o CDS e, por consequência, o CEED, não se mostra útil para a criação de uma política de defesa e/ou para a criação de um pensamento estratégico de defesa sul-americano, uma vez que isso passa por um componente político. Sendo militar, portanto, o CDS não tem a variedade suficiente para ser político. O que falta, segundo o professor Saint-Pierre, ao CDS, é justamente a vontade política. Se existe até mesmo uma falta de cultura de defesa nacionalmente nos países da América do Sul, quiçá regionalmente. Segundo Saint-Pierre, nem todos os países têm o mesmo interesse em defesa, e esse interesse não é permanente. Acresce-se a isso o fato que os acadêmicos, que poderiam fazer a intermediação entre o institucionalismo do CEED-CDS e as sociedades sul-americanas, não estão sendo convocados para participar desses fóruns, ficando, de acordo com Saint-Pierre, totalmente de fora do CEED. A política de defesa tem que

[202] Informações obtidas em palestra proferida pelo prof. Héctor Luis Saint-Pierre (UNESP) na mesa redonda A Defesa na América do Sul, no VII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos em Defesa (ENABED), em Belém (PA), no dia 06/08/2013.

ser pensada pelo que ela é: uma política. O problema de se pensar uma política de defesa sul-americana é que ela carece justamente do componente político, por ser excessivamente militarizada. (Saint-Pierre, informação verbal).

A visão de Saint-Pierre é próxima da do Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha, em entrevista a essa tese. Ramalho da Rocha afirma que o CEED está envelopado pelas burocracias, uma vez que os adidos militares enviados não vão por conhecimento ou merecimento, mas como prêmio àqueles militares já próximos de suas aposentadorias. Esses adidos não são, nesse sentido, agentes de inteligência estatal orientados para serem indutores do interesse dos Estados. Nesse sentido, o CDS e o CEED estão ainda em um momento muito preliminar da cooperação, uma vez que não há um mapeamento claro da indústria de defesa nem das prioridades industriais de defesa dos países sul-americanos. Na prática, essas instituições vivem de iniciativas *ad hoc* das próprias empresas de defesa, como a da Associação Brasileira de Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE). (Ramalho da Rocha, informação verbal).

Segundo o Dr. Pablo Celli de la Torre[203], subdiretor do CEED, os problemas são de outro tipo. O CEED-CDS tem que enfrentar quatro desafios: (1) a vinculação da dinâmica multilateral com o conceito da autonomia nacional; (2) o tratamento das assimetrias estruturais existentes entre os países da UNASUL; (3) o relacionamento da região com outras instâncias do sistema internacional; e (4) a resolução do problema dos regimes regionais de segurança e defesa pré-existentes, pois há o problema da manutenção da existência dos fantasmas institucionais antigos. Ainda que tenha essas dificuldades, a cooperação regional em defesa é um meio de resolução de assimetrias, uma vez que, de acordo com Celli de la Torre, ninguém pode resolver sozinho o problema das matrizes energéticas e estruturais na América do Sul. O CEED-CDS fornece um espaço de construção de complementaridades estratégicas, em um locus onde a questão de poder será horizontalizada. "Não há unipolaridade ou bipolaridade que se sustente. Só há uma construção capaz de se manter: o multilateralismo" (Celli de la Torre, informação verbal).

[203] Informações obtidas em palestra proferida pelo Dr. Pablo Celli de la Torre (Universidade Central/CERES e CEED) na mesa redonda A Defesa na América do Sul, no VII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos em Defesa (ENABED), em Belém (PA), no dia 06/08/2013.

Já para o Lic. Alfredo Forti[204], diretor do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa, o CEED-CDS propicia o desenvolvimento de um conceito de estratégia regional, servindo como fonte de produção de conhecimento pelo critério que toda a informação utilizada é oficial dos países. O problema do órgão, segundo seu diretor, é que falta um comando militar operacional central, além de uma definição específica e clara sobre qual é o tipo de ação combinada conjunta interaliada esperada. Segundo Forti (informação verbal), seria bem-vinda a criação de um segundo centro de pesquisa que traga contribuições de outros centros de pesquisa nacionais.

O CEED, até o momento, não conseguiu mostrar-se sólido para a cooperação em defesa na América do Sul. E isso reflete as expectativas da teoria realista ofensiva de cooperação em defesa na unipolaridade, exposta no Capítulo 3, que afirma que é preciso que a potência unipolar regional (no caso, o Brasil) participasse dele com mais afinco para que ele desse resultados. O Brasil mostra-se ainda reticente de engajar seus militares e o seu Ministério da Defesa no CDS e no CEED. E, sendo um órgão eminentemente militar, como afirmou Saint-Pierre (informação verbal), a não-participação e não-sustentação política e/ou financeira do CEED pelo Brasil levaria à sua pouca relevância. É exatamente o que observamos. Isso nos leva, uma vez mais, a concluir que quando o Brasil age de acordo com as pressões sistêmicas da unipolaridade regional, como quando criou a UNASUL e o CDS e agiu com pró-atividade nos seus primeiros anos e suas primeiras crises, o resultado de integração trazido pela cooperação em defesa é positivo. Por sua vez, quando o Brasil age de acordo com as pressões da multipolaridade desequilibrada, como quando diminuiu o seu protagonismo multilateral regional sob a presidência de Dilma Rousseff, as instituições criadas pela cooperação em defesa têm seu papel diminuído.

5.4 - As dificuldades e o futuroda cooperação em defesa na América do Sul

Apontamos, nas páginas prévias, o que vem acontecendo em defesa na América do Sul, seja em alta ou baixa intensidade. Vimos que, ainda que tenhamos alinhamentos antigos, pelo sistema interamericano de defesa, e novos, como a UNASUL e o CDS, o que existe em termos de cooperação em defesa é ainda relativamente incipiente. Quais

[204] Informações obtidas em palestra proferida pelo Lic. Alfredo Forti (CEED) na mesa redonda A Defesa na América do Sul, no VII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos em Defesa (ENABED), em Belém (PA), no dia 06/08/2013.

são, então, as maiores dificuldades para que a América do Sul tenha uma cooperação em defesa mais robusta?

De acordo com o Cel Mario e o T Cel Salonski, o maior problema para a cooperação em defesa na América do Sul são os recursos. Segundo Salonski,

> a gente pode considerar como o principal [problema para a cooperação em defesa a restrição orçamentária], porque, toda vez que há uma contingência no orçamento, ela também abrange todas as áreas. E a nossa, como é área externa, é a que mais sofre. Você necessita de uma demanda de recursos grandes para manter algumas cooperações. (T Cel Salonski, informação verbal).

Mas há também um problema, segundo os entrevistados, do tipo de investimento em defesa realizado. Fora as FFAA, não há uma grande preocupação do Brasil com a proteção de informações e conhecimento. Sobre isso, afirmam:

> [o] que temos é em razão das Forças Armadas. O país não leva a sério a chamada Proteção do Conhecimento. O seu orientador escreveu um livro, "Espionagem e Democracia"[205]. Realmente, aquilo ali é um trabalho muito bom. Nós, infelizmente, não temos [serviços de inteligência de qualidade]. Espero que, com esses acontecimentos de agora[206], nós possamos nos focar. Porque as Forças Armadas já têm pronto qualquer coisa. [...] Mas realmente pecamos muito na parte política em não dar importância para essa área. Como eu posso me queixar que minha casa foi roubada se eu comprei uma fechadura barata e nem tranquei a porta? (Cel Mario, informação verbal).

> Precisamos ter uma consciência que segurança e inteligência de dados não são algo só das Forças Armadas, mas uma coisa que a sociedade tem que se preocupar. Atinge cada cidadão, não apenas as Forças Armadas. (T Cel Salonski, informação verbal).

> Como é que nós queríamos que houvesse proteção do conhecimento se os satélites são de outros países? (Cel Mario, informação verbal).

> Determinadas partes dos satélites nós não temos acesso. A gente compra o pacote para usar isso. Mas o satélite pode fazer isso, isso e isso, certo? Que a gente sabe, fora o que a gente desconhece. A gente pode fazer a desinformação, tentar enganar o sistema. Mas não é fácil. [...] E existem outros países que podem estar fazendo a mesma coisa [(espionagem)]. China, Índia... A Índia tem um centro de reuniões de informação espetacular, que eles não abrem para cooperação para nenhum país. (T Cel Salonski, informação verbal).

---

[205] CEPIK (2003).

[206] A entrevista foi realizada na semana da divulgação, por Edward Snowden, que os Estados Unidos teriam espionado cidadãos brasileiros através de dados da internet, manipulados pela *National Security Agency* (NSA). No dia anterior à entrevista, no dia 10/07/2013, o Ministro da Defesa, Celso Amorim, e o então chanceler, Ministro Antonio de Aguiar Patriota, foram sabatinados por congressistas na Comissão Mista de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Congresso Nacional sobre o tema.

A visão que a falta de recursos é o maior entrave à cooperação em defesa é também partilhada pelo General Nardi (informação verbal), ministro Rodrigo Baena (informação verbal) e pelo ministro Celso Amorim (informação verbal). Amorim afirma que há poucas desconfianças restantes em cooperar em defesa, a maioria tendo já sido vencida, em especial pelo papel do Brasil, em mostrar que quer crescer junto, e não separado do resto do continente.

Outro problema associado ao futuro da cooperação na América do Sul é o relacionamento especial da Colômbia com os Estados Unidos da América, o que o Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha afirma ser uma variável chave. Segundo Ramalho da Rocha, o modelo colombiano, de um militarismo, é uma contraposição ao modelo brasileiro de inclusão social para o crescimento econômico. O modelo chileno é semelhante, mas com um viés liberal. O Peru também segue no modelo colombiano, a diferença sendo os subsídios adicionais que os últimos têm com a relação com os EUA. O problema, então, é o grau de intensidade da relação com os Estados Unidos. Ramalho da Rocha afirma que o peso do Brasil leva a um alinhamento da América do Sul aos interesses estadunidenses, e que países como Argentina e Venezuela pagarão o preço de se distanciarem desse modelo. (Ramalho da Rocha, informação verbal).

Contudo, o maior problema para a cooperação em defesa na América do Sul é conceitual, de acordo com o coordenador do Instituto Pandiá Calógeras. A missão das Forças Armadas no Brasil é diferente daquela na Colômbia, Bolívia e Peru. Deve-se pensar as FFAA do ponto de vista legal e doutrinário, e não há muita clareza, nesses países, sobre a função de suas Forças Armadas. No Brasil, elas são instrumentos de guerra, há um trauma brasileiro do uso das FFAA para o combate a inimigos internos, o que não se quer repetir. A relação entre política interna e forças armadas deve ser clara, o problema é que doutrinas diferentes de emprego não se dialogam. Nesse sentido, as diferenças doutrinárias das FFAA sul-americanas atrapalham a cooperação em defesa, ao criarem complicadores, restringindo, assim, a cooperação. Na prática, a cooperação em uma produção industrial de defesa, por exemplo, acaba sendo muito simbólica, como na produção do VANT sul-americano, à cargo da Argentina. O Brasil participa do projeto, fazendo a porta do avião - um artefato muito mais simbólico do que de troca de conhecimento e tecnologias de fato. Falta a essas

instituições, na visão de Ramalho da Rocha, "ouvir o que se quer e o que já existe nas indústrias de defesa sul-americanas" (informação verbal).

As dificuldades relacionadas à cooperação em defesa na América do Sul colocadas acima têm origens variadas. Mas não se pode deixar de trazer um elemento importante, o político. A América do Sul é composta por Estados soberanos que, segundo o realismo ofensivo, buscam, acima de qualquer coisa, a sua sobrevivência. Motivamos pelo medo de um imperialismo brasileiro na região, os demais países, preocupando-se com a sua sobrevivência, nutrem um receio compreensível que a cooperação em defesa possa levar a uma consolidação do Brasil como polo regional, o que prejudicaria a autonomia soberana do resto dos países sul-americanos. É em torno dessa variação que a cooperação em defesa *sobe e desce*: sobe quando a desconfiança com o Brasil é diminuída, por suas ações multilaterais e de provedor do bem comum regional em defesa, e desce quando o Brasil é visto como uma ameaça regional imperialista. O que nossa proposta teórica vem trazer é que não necessariamente esse é um receio justificável, por duas razões: (1) a cooperação em defesa é estável na unipolaridade e (2) o caráter multilateral da política externa brasileira faz com que uma suposta unipolaridade brasileira mantenha as características do multilateralismo.

Em primeiro lugar, tal qual descrevemos no Capítulo 3, a cooperação em defesa é estável em ambientes unipolares, uma vez que traz elementos de estabilidade das balanças de poder regionais pelo próprio papel continuamente exercido pela potência unipolar global. Isso quer dizer que ímpetos imperialistas brasileiros, se acontecerem, provocação uma tentativa de balanceamento regional - o que chamará a atenção dos Estados Unidos para a América do Sul. Existe sempre a oportunidade dos EUA agirem como balanceador *offshore* na região, o que faz com que qualquer que seja o modelo de integração resultado da cooperação em defesa na região seja aquiescido pelos estadunidenses. O imperialismo brasileiro seria, portanto, contido pela balança de poder global. Os Estados Unidos, como único hegêmona regional do globo, atuará de forma a evitar o surgimento de outros hegêmonas regionais - o que vale, também, para a América do Sul.

Para a segunda característica, do multilateralismo na política externa brasileira, discorreremos mais em detalhe. Diversos analistas da PEB são uníssonos em destacar

o caráter histórico do Brasil de atuar internacionalmente via organismos multilaterais, independentemente dos seus recursos (ALMINO, 2002; AMORIM, 2012a; AMORIM NETO, 2012; ARRAES, 2006; CERVO, 2002; CERVO & BUENO, 2008; HIRST & PINHEIRO, 1995; LAFER, 2001; MIYAMOTO, 2000; PINHEIRO, 2004; REZENDE, 2012; SANTOS, 2002; SARDENBERG, 2005; VAZ, 2005; VIGEVANI & OLIVEIRA, 2004; e VISENTINI, 2005 e 2012). É uma literatura ampla, que cobre análises da política externa brasileira dos tempos do Império aos dias atuais. O Brasil, historicamente, sempre agiu multilateralmente, tanto em suas relações norte x sul quanto em suas relações sul x sul, com forte destaque para o período pós-gestão do Barão do Rio Branco no Itamaraty.

Amorim (2012a, p. 9),afirma que "[a] atuação regional do Brasil caracterizou-se pelo que Rio Branco definiu lapidarmente como uma 'inflexível diretriz de concórdia eficaz e leal amizade entre todas as nações sul-americanas". E esse princípio continua direcionando, ainda hoje, a PEB. Para o mesmo Amorim (*idem*, pp: 22-3),

> [o] Brasil tem trabalhado para que a multipolaridade que se anuncia colide-se com predomínio da cooperação sobre o conflito, da norma sobre o arbítrio. § Para isso, empenha-se em multilateralizar a multipolaridade, isto é, em assegurar o respeito e a vitalidade das normas gerais de conduta em um sistema onde o poder é crescentemente disperso.A integração sul-americana é, a um tempo, decorrência da multipolarização das relações internacionais e incentivo a ela.

Ainda que discordemos que o mundo esteja caminhando em direção a uma multipolaridade, tal qual explicamos no Capítulo 4, o aspecto de um incremento do multilateralismo é sim notável, e a atuação do Brasil nesse sentido é marcante nos anos recentes. Segundo o ministro da Defesa, antigo chanceler de Itamar Franco e de Lula da Silva, a atitude de Não-Indiferença é um elemento fundamental da PEB dos governos do PT. Segundo Amorim (*idem*), esse princípio completa - e não substitui - o princípio da Não-Intervenção, uma vez que a solidariedade internacional deve respeitar a soberania dos Estados e o direito internacional. Foi esse princípio que inspirou, por exemplo, o engajamento do Brasil na MINUSTAH, a partir de 2004.

> No Haiti, demonstramos [o Brasil] não apenas sermos capazes de assumir a parte de responsabilidade que cabe ao Brasil pelo "bem público" da paz internacional, mas também a disposição de participar de uma iniciativa sem precedentes entre os países latino-americanos - sobretudo sul-americanos - em termos de articulação política e de presença militar. O Brasil, como sexta economia do mundo, não pode "pegar carona" na paz mundial: tem que contribuir para ela. (AMORIM, 2012, p. 26).

Amorim (*idem*) ainda afirma que a assimetria de recursos existente na América do Sul tem sim seus problemas, mas cujos custos se compensam em relações de longo prazo. Há, por parte do Brasil, "uma compreensão (mas não complacência) com as dificuldades de nossos vizinhos, muitas delas oriundas das assimetrias dos níveis de desenvolvimento" (*idem*, p. 26). Essa preocupação do Brasil e seu entendimento que seu desenvolvimento só virá se houver também o desenvolvimento dos demais vizinhos sul-americanos é o que direciona a PEB contemporânea. Um exemplo disso, segundo Amorim (2012a e informação verbal), é o que inspirou, por exemplo, a atuação compreensiva do Brasil na crise da nacionalização dos ativos da Petrobras, em 2006, pelo governo de Evo Morales, da Bolívia. Dada a diferença brutal de recursos entre os dois países, o Brasil - nesse caso, visivelmente unipolar, poderia ter tomado uma ação unilateral e forte contra a Bolívia - mas não foi o que se viu. Foi uma negociação bilateral, na qual o Brasil abriu mão de muitas coisas em nome de uma compreensão maior do *status* boliviano. Esse, talvez, seja o mais importante indício de que uma unipolaridade brasileira não seria sinônimo de unilateralismo, mas, pelo contrário, de reforço do que Celso Amorim chamou de novo senso de responsabilidade, no qual o Brasil não pode pegar carona na paz mundial, tendo que contribuir para ela, e entendendo que a sua paz só acontecerá se houver também a paz dos seus vizinhos (Min. Celso Amorim, informação verbal).

Outro exemplo que reforça o caráter multilateral e negociador de uma eventual unipolaridade brasileira foi a posição do país frente ao Paraguai na crise sobre os valores cobrados pelos paraguaios na venda da energia extra produzida por Itaipu, em 2012. Segundo Amorim (2012a, p. 28), "em ambos os casos [boliviano e paraguaio], os custos são superados pelo benefício para o Brasil de cercar-se de um cinturão de paz, prosperidade e boa-vontade". Rodrigo Baena afirma também que "[n]enhum governo que venha pela frente vai conseguir alterar essa política [multilateral para a América do Sul], porque a geografia é muito mais determinante, muito mais forte" (Min. Rodrigo Baena, informação verbal).

A teoria proposta no Capítulo 3 afirma que a unipolaridade estadunidense contemporânea favorece uma dinâmica mais independente da América do Sul, propiciando que a região tenha uma dinâmica própria, desde que aquiescida (ou, pelo menos, não contrariada) pela potência unipolar global. Vemos isso nas palavras de

Amorim (2012a) e na entrevista que nos foi concedida, quando o ministro da Defesa afirma que o protagonismo brasileiro na América do Sul é um reflexo também das relações que mantém com os países do norte (informação verbal).

> Além de agir a agendas apresentadas por outros países, o Brasil tem podido cada vez mais criar sua própria agenda. § A base dessa ação independente em política externa, para além do não-alinhamento de outrora, é hoje - tempo de maior autoestima na vida nacional e de maior fluidez na realidade internacional - um exercício de liberdade. Todas essas iniciativas não são conduzidas em detrimento da relação com o Norte. [...] Isso vale também para o diálogo estratégico e as frequentes trocas de visitas mantidos com os Estados Unidos recentemente[207]. (AMORIM, 2012a, p. 29)

Também podemos ver nas palavras do Ministro Rodrigo Baena o entendimento que a atual posição dos EUA favorece um protagonismo brasileiro na região. Reconhecendo um relativo afastamento estadunidense, completa:

> A América do Sul é nosso entorno geográfico, há uma política de Estado, não só hoje em dia, mas desde muito tempo. Lembrando que essa prioridade, com altos e baixos, vem sendo desenvolvida desde o governo Geisel e se desenvolveu bastante no governo Figueiredo, com a solução da compatibilização entre Itaipu e Corpus. Isso permitiu que o Brasil, com o retorno da democracia na Argentina em 1983 e no Brasil em 1985, levasse adiante esse plano. (Min. Rodrigo Baena, informação verbal).

Por outro lado, quando o Brasil de modo a incentivar o multilateralismo das instituições sul-americanas, como no caso da inclusão da Venezuela no MERCOSUL quando da suspensão provisória do Paraguai; ou ainda não aceitando negociar com a Bolívia o *status* político do ex-senador Roger Pinto Molina, que levou a uma transferência problemática do político boliviano para o Brasil, provocando a queda do chanceler Patriota, as instituições cooperativas na área de defesa tendem a ter um papel diminuído, como o esperado em uma multipolaridade desequilibrada - o mais instável dos sistemas. Decisões mais abruptas e unilaterais tendem a reforçar as pressões sistêmicas da multipolaridade desequilibrada, enquanto decisões multilaterais, mas bancadas pelo Brasil, tendem a reforçar nossas expectativas sistêmicas da unipolaridade regional. Unipolaridade não é sinônimo de unilateralismo, assim como multipolaridade não é sinônimo de multilateralismo, como mostra Diniz (2006) ao enfatizar como a unipolaridade é o sistema que mais favorece os relacionamentos multilaterais.

---

[207] O cancelamento da visita que a presidente Dilma Rousseff faria aos Estados Unidos, em outubro de 2013, devido às denúncias que a NSA a teria espionado e à Petrobras não são um indício da quebra dessa relação especial do Brasil com os EUA. A nosso ver, tal cancelamento foi mais uma resposta ao público doméstico do que, em si mesmo, uma ruptura do padrão de relacionamento bilateral entre os países. (REZENDE, 2013d).

Logo, entender o protagonismo do Brasil é essencial para pensarmos um processo de integração regional forte e duradouro. Etchegoyen (2011) retoma esse papel, ao lembrar que a iniciativa brasileira foi essencial para os principais processos de integração regional, como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), a ALADI, o MERCOSUL, e, por fim, a UNASUL e o CDS - como já descrevemos previamente nesse capítulo.Há um grande objetivo geral perceptível nos documentos de defesa do Brasil que tem a ver com o desejo de estabilidade e um papel protagônico do país na construção dessa estabilidade. É o que Rodriguez (2013) aponta como um aparente distanciamento entre análises realistas, que entendem que uma ordem multipolar é mais instável, e documentos e discursos dos nossos tomadores de decisão que buscam claramente promovê-la. Entendemos, contudo, que esse discurso de promoção de uma ordem multipolar global é muito mais um esforço da política externa brasileira de enfatizar o seu viés multilateral do que o esforço, de fato, de promoção de uma ordem mundial multipolar.

Contrariando o viés multilateral do Brasil, Albuquerque (2009) afirma que os arroubos intervencionistas do Brasil o desqualificam enquanto mediador e prejudicam a solução de crises. O autor afirma que, sob o governo Lula da Silva, o intervencionismo do Brasil

> é o de uma liderança hegemônica, unilateral, principista e sem concessões, que transforma cada intervenção em um jogo de soma-zero; que acirra os conflitos, tende a alastrá-los, provocando o envolvimento de novos atores; e que inviabiliza ou, pelo menos, retarda a reversão da crise. (ALBUQUERQUE, 2009, p. 67).

Albuquerque (*idem*) afirma que há uma clara oposição entre o que ele chama de neointervencionismo de Lula da Silva em comparação com o governo de Fernando Henrique Cardoso, quando o "dever de ingerência" era apenas trazido em situações com cinco características: (1) quando a crise de algum país na região do Brasil pudesse afetar diretamente os brasileiros; (2) quando o Brasil ou alguma organização da qual fazia parte tinha um mandato específico para atuar; (3) quando o papel do Brasil era de retorno da ordem constitucional normal; (4) quando os objetivos buscados tinham uma proporcionalidade aos recursos de poder que o país e seus aliados podiam mobilizar; e (5) a atuação do Brasil sempre foi cautelosa, em conjunto com terceiros e buscando não ditar condições, mas obter um acordo.

Ainda que discordemos do que Albuquerque (2009) vai chamar de comportamento unilateral, uma vez que, pelos exemplos citados pelo autor, em especial o caso da Bolívia de 2006 e o de Honduras de 2009, vemos o Brasil atuando através de concessões significativas em um acordo bilateral negociado e respeitando a outra parte ou via organizações internacionais multilaterais, respectivamente, o autor traz conclusões que nos parecem interessantes. Seu ensaio, na verdade, corrobora as expectativas dateoria realista ofensiva de cooperação em defesa na unipolaridade, uma vez que afirma que, sob o governo Cardoso, o Brasil não tinha um protagonismo e, sob Lula, vai ser mais protagônico. Nossa expectativa teórica é justamente essa, uma vez que, durante o governo Cardoso, o Brasil não tinha ainda recursos suficientes para ser um eventual candidato a hegêmona regional ou a potência unipolar. Já sob Lula, a diferença dos recursos se torna marcante, o que faz com que o país tenha um papel mais protagônico, uma vez que começa a responder às pressões sistêmicas da unipolaridade. Não se deve confundir, nesse caso, protagonismo com unilateralismo - principal problema de Albuquerque (*idem*), além do discurso normativo não corroborado pela empiria.

Amorim Neto (2011) mostra bem como o Brasil, historicamente, responde às pressões sistêmicas, atuando com maior protagonismo internacional quando detém mais recursos e de forma mais retraída quando tem menos recursos. O autor reafirma a premissa neorrealista como orientadora geral da política externa brasileira entre os governos Dutra e Lula, através da convergência ou divergência das votações do Brasil e dos Estados Unidos na ONU. Suas descobertas são que, a partir de uma análise dos COW ao longo do tempo, vê-se um progressivo afastamento das votações dos dois países, à medida que os valores dos COW se tornam menos distantes. Há outras questões que influenciam os determinantes da PEB, como a importância da burocracia e da identidade ideológica dos tomadores de decisão brasileiros. "Estímulos sistêmicos, burocráticos e ideológicos se mesclam de maneira complexa para ditar os rumos da diplomacia brasileira. Dentre eles, são os sistêmicos e burocráticos que têm mais peso" (AMORIM NETO, 2011, p. 176). Ainda que a exímia pesquisa de Amorim Neto (*idem*) seja da perspectiva sistêmica global, nossa proposta aqui é demonstrar que aspectos da balança de poder regional também afetam o comportamento dos países. E, mesmo que em tom ensaístico, Albuquerque (2009) nos

auxilia a corroborar as nossas expectativas teóricas para a balança de poder na América do Sul.

Segundo o ministro Rodrigo Baena,

> nós estamos nos reaparelhando [militarmente] não contra um inimigo externo, mas sim para a proteção do território brasileiro, que é enorme e precisa-se proteger[...]. O que se pode fazer é aumentar a cooperação acadêmica cada vez mais, e nós temos feito isso. Agora vai ter o CAD-SUL[...], ainda tem a ideia do Colégio Sul-Americano de Defesa, que não deixa de ser uma contraposição ao Colégio Interamericano de Defesa. Tudo isso faz com que os militares se conheçam melhor, reduzam bastante as desconfianças que possam haver. [...] Porque, de fato, o que ele [o ministro da Defesa Celso Amorim] fala é correto, cooperação é melhor do que dissuasão (Min. Rodrigo Baena, informação verbal).

Há, ainda, segundo o ministro Celso Amorim, projetos importantes futuros para serem consolidados. O ministério da Defesa, de acordo com o ministro, já apresentou um requisito para a construção de um navio-patrulha comum entre Brasil e Colômbia, e que o Peru já sinalizou interesse em também entrar no projeto. Outro elemento futuro importante, continua Amorim, é a criação da Brigada ABC, entre Argentina, Brasil e Chile, para o treinamento e manutenção permanente de uma brigada sul-americana para atuar em operações de paz e crises humanitárias. Tal projeto, ainda a ser consolidado, era uma vontade clara de Amorim à época de nossa entrevista. Todos esses são projetos que avançam a partir de uma coordenação política entre os países, e muito a partir de iniciativas brasileiras. Em termos das instituições regionais de defesa, Amorim ainda nos disse que uma evolução importante que o CDS e a UNASUL têm que trazer à América do Sul é a construção de uma base industrial de defesa comum (Min. Celso Amorim, informação verbal).

Sobre a cooperação para a atuação em operações de paz, o Brasil mantém o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB)[208], ou *Centro Sérgio Vieira de Mello*, em homenagem ao brasileiro funcionário da ONU morto em um atentado no Iraque, em 2003. O CCOPAB é importante no treinamento das forças brasileiras, frequentemente reconhecidas pela sua qualidade em campo. Contudo, por sua subordinação direta ao Ministério da Defesa do Brasil, ainda tem pouca penetração como elemento de cooperação regional em defesa.

---

[208]http://www.ccopab.eb.mil.br/index.php/en/

Ainda que o CAD-SUL tenha aumentado, em números, a presença de estudantes de outros países sul-americanos no Brasil para o estudo comum de defesa regional, existe ainda um desafio de consolidar um programa conjunto de treinamento em defesa na América do Sul. A proposta de criação de uma Escola de Defesa Sul-Americana, trazida à UNASUL pelo Equador, tem o apoio do Brasil. Como país que vem coordenando as iniciativas de cursos comuns, cabe aos brasileiros levarem adiante a consolidação de tal proposta.

Nesse sentido, um cenário futuro promissor para a cooperação sul-americana pode ser um de uma unipolaridade brasileira - o que não é um cenário tão impossível assim. Como mostramos no Capítulo 4, a balança de poder da América do Sul encontra-se em uma transição sistêmica entre uma multipolaridade desequilibrada e uma unipolaridade. O Brasil, em anos recentes, com destaque para o governo Lula, agiu como potência unipolar, arcando com os custos de construção e manutenção de regimes de cooperação em defesa sul-americanos, como o CDS, em um cenário mais amplo de integração regional, a UNASUL. Ademais, projetos de reestruturação das Forças Armadas brasileiras, como a construção do primeiro submarino de propulsão nuclear da América do Sul, a compra dos caças FX-2 e o projeto de construção de um porta-aviões em parceria com a Rússia podem fazer a diferença, nos anos vindouros, e consolidar a unipolaridade brasileira na América do Sul. Esse cenário favoreceria, ainda mais, a cooperação em defesa na região, de acordo com as expectativas da teoria realista ofensiva para a cooperação em defesa na unipolaridade. Aliando-se as pressões sistêmicas de contenção do polo regional, tal qual apresentamos no Capítulo 3, e as características multilaterais históricas da política externa brasileira, concluímos que um cenário de unipolaridade brasileira beneficiaria não apenas ao país, mas a toda a América do Sul, trazendo maior estabilidade e consolidando as, ainda frágeis, iniciativas de integração regional sul-americanas.

CONCLUSÃO

Ao longo dessa tese, buscamos desenvolver ferramentas que pudessem nos ajudar a compreender por quê a cooperação em defesa na América do Sul *sobe e desce*. Partindo da pergunta inicial que dizia *o que é preciso fazer, se for esse o objetivo da política externa dos países envolvidos, para incrementar a cooperação entre forças armadas na América do Sul*, percorremos um longo caminho para conseguir trazer as respostas adequadas.

No Capítulo 1, fizemos uma discussão conceitual. Nela, identificamos o que entendemos por cooperação em defesa, diferenciando o termo de cooperação em segurança. Apresentamos, ainda, o conceito de Nova Diplomacia de Defesa, que serve para explicar grande parte do que pode-se chamar de cooperação de defesa no pós-Guerra Fria, em especial aqueles envolvendo os Estados Unidos da América e seus aliados. Tomamos, ainda, o cuidado de apresentar os outros tipos de cooperação em defesa, como os da parceria estratégica entre China e Rússia, bem diferentes em forma e conteúdo daqueles guiados pelos EUA.

Feita a discussão conceitual, partimos para o Capítulo 2, onde apresentamos uma ampla revisão teórica de como a cooperação, em especial a cooperação em defesa, podia ser lida pelas teorias de Relações Internacionais. Nesse capítulo, buscamos responder a pergunta *por quê os Estados cooperam?*, a partir das abordagens realistas. Como grande parte dessa discussão teórica havia sido feita para explicar o mundo até a Guerra Fria, trouxemos algumas atualizações teóricas importantes, mostrando como o realismo explica a cooperação no pós-Guerra Fria, além de atualizações conceituais e teóricas sobre alianças e alinhamento e a profundidade dos tipos de cooperação.Além das abordagens realistas, trouxemos a explicação da cooperação por teorias alternativas, com destaque para as explicações do institucionalismo neoliberal e do construtivismo, em especial, via Escola de Copenhague e a teoria dos Complexos Regionais de Segurança. Vimos que, ainda que tenha trazido avanços importantes, as teorias aqui apresentadas não davam conta da explicação de por quê os Estados cooperam, ou deveriam cooperar, na área de defesa. Aquelas correntes que buscaram fazê-lo, o fizeram por explicações *ad hoc* - ou seja, eram mais descrições de como se dava a cooperação em defesa em algumas regiões ou alinhamentos - como entre os EUA e seus aliados; na Europa; ou entre China e Rússia. Essas teorias não

explicavam por quê os Estados cooperavam, nem o que incentivava ou não essa cooperação em defesa, o que dificultava o uso de qualquer dessas linhas teóricas para a explicação dos alinhamentos cooperativos de defesa na América do Sul.

Para explicar, então, por quê os Estados cooperam em defesa, e o que a promove, por razões estruturais, desenvolvemos, no Capítulo 3, a teoria realista-ofensiva de cooperação em defesa na unipolaridade. A teoria busca, à luz dos princípios gerais do realismo-ofensivo, teoria das Relações Internacionais segundo a qual a cooperação é mais difícil de acontecer, explicar como a unipolaridade na balança de poder global favorece e incentiva a cooperação em defesa nas balanças de poder regionais. Buscamos, com essa teoria, apresentar um modelo teórico amplo que possa ser aplicado em diferentes regiões, e que pudesse, assim, explicar as dinâmicas da cooperação em defesa na América do Sul.

Partindo do realismo ofensivo de Mearsheimer (2001) e da da unipolaridade segundo Wohlforth (1999 e 2009), a teoria apresenta que, sob a unipolaridade, os constrangimentos estruturais levam a uma nova expectativa de comportamento para os demais Estados do sistema internacional. Não sendo possível o balanceamento contra a potência unipolar na balança de poder global, as pressões estruturais serão para a contenção de Estados revisionistas - tanto na balança de poder global quanto nas regionais. Dessa forma, tentativas de alterar o *status quo* serão punidas pelo sistema. A forma como os Estados poderão, então, maximizar o seu poder é através da cooperação em defesa, dado que tal cooperação supõe uma concordância - ou ao menos não discordância - da potência unipolar. A teoria não nega a continuidade do dilema da segurança, pelo contrário. Guiados por ele, os Estados se preocuparão com os ganhos relativos, motivo pelo qual qualquer tentativa de nova hegemonia regional será contida pelos demais Estados. Nesse sentido, a cooperação em defesa deve prover não apenas aumento da capacidade estatal individual, mas também elementos distributivos que não desencadeiem uma corrida armamentista no plano regional e nem um balanceamento *offshore* por parte da potência unipolar. Cooperar em defesa serve, portanto, para aumentar a posição relativa dos Estados participantes tanto frente aos demais Estados quanto frente à potência unipolar, sem, contudo, aumentar as pressões do dilema da segurança. Esse suposto reafirma o princípio egoísta dos Estados, de buscarem maximizar o seu poder para melhor garantir a sua

sobrevivência, mas mostrando que novos tempos exigem novas formas de maximização de poder.

Para compreender quais as pressões sistêmicas que afetam a América do Sul na contemporaneidade, fizemos, no Capítulo 4, um estudo tanto da balança de poder global quanto da balança de poder regional. Na balança de poder global, sustentamos que a unipolaridade dos Estados Unidos ainda se mantém, mesmo com uma queda relativa, em comparação com os anos 1990. Para compreendermos a balança de poder da América do Sul, fizemos um levantamento quantitativo e qualitativo de quinze indicadores de poder, sendo eles: (1) tamanho da população; (2) tamanho do Produto Interno Bruto; (3) os *Correlates of War*; (4) os gastos absolutos em defesa; (5) o percentual do PIB gasto em defesa; (6) o número total de efetivos nas Forças Armadas ativas; (7) o total de efetivos nos Exércitos; (8) o total de efetivos nas Marinhas; (9) o total de efetivos nas Forças Aéreas; (10) o total de veículos blindados; (11) o total de peças de artilharia; (12) o total de submarinos; (13) o total de embarcações de guerra; (14) o total de aviões de combate; e (15) o índex *Global Fire Power*. Partindo dos indicadores mais comumente utilizados pela literatura para medir poder, como o tamanho do PIB, os COW e os gastos em defesa - indicadores utilizados por Wohlforth (1999 e 2009) para sustentar a unipolaridade estadunidense, o Brasil seria, também, uma unipolaridade da América do Sul. Todavia, quando adicionamos os outros indicadores específicos de mensuração da capacidade militar atual sul-americana, vimos que a tendência brasileira à unipolaridade não se mantém. Há uma grande defasagem, em termos comparativos, das Forças Armadas brasileiras frente às demais na América do Sul, levando em consideração seu tamanho territorial, populacional e PIB. Isso faz com que, por esses outros indicadores, observássemos uma tendência a uma multipolaridade desequilibrada. Isso nos fez concluir que a América do Sul recebe, atualmente, pressões sistêmicas de dois tipos, por se encontrar em uma transição entre uma multipolaridade desequilibrada e uma unipolaridade.

Essas diferentes pressões sistêmicas foram confirmadas na observação empírica do *status* atual da cooperação em defesa na América do Sul, feita no Capítulo 5. Para tanto, foram analisados (1) os relacionamentos bilaterais entre o Brasil e os demais Estados sul-americanos, através da análise dos tratados bilaterais de defesa e de iniciativas de treinamento e exercícios conjuntos de suas FFAA; (2) os alinhamentos

multilaterais institucionais previamente existentes na região, incluindo aqueles que extrapolam territorialmente a América do Sul ou a temática de defesa; e (3) uma análise aprofundada da UNASUL e do CDS, como novos alinhamentos regionais que organizam a atual cooperação em defesa na América do Sul. Chegamos à conclusão, nesse capítulo, que o papel do Brasil é essencial para a criação e manutenção de regimes regionais de cooperação em defesa na região. Quando o Brasil age de acordo com as pressões sistêmicas da unipolaridade, arcando com os custos do provimento do bem-comum, há um incremento nas instituições e nos indicadores gerais de cooperação em defesa. Quando o Brasil age de acordo com as pressões sistêmicas da multipolaridade desequilibrada, o mais instável e competitivo dos sistemas, as instituições regionais e a cooperação em defesa tendem a ser diminuídas e ter a sua importância esvaziada.

Nesse momento, torna-se importante retomarmos as variáveis da teoria realista-ofensiva de cooperação na unipolaridade para analisarmos a América do Sul: (1) *A distribuição de recursos entre as unidades do sistema*. Observamos a manutenção da unipolaridade dos Estados Unidos na balança de poder global, o que favorece a cooperação em defesa nas balanças de poder regionais, incluindo a sul-americana. O relativo desinteresse dos EUA na balança de poder da América do Sul faz com que ela não reflita diretamente a balança de poder global, ou seja, ela tem incentivos para desenvolver uma dinâmica própria, independente relativamente - uma vez que, sendo sempre dependente do contexto político, os alinhamentos não podem contrariar os interesses da potência unipolar. Mesmo desenvolvendo mecanismos como a UNASUL e o CDS, que excluem os EUA do seu processo decisório, esses alinhamentos perpetuam o *status quo* criado e mantido pelos Estados Unidos, o que promove, em termos sistêmicos, a independência sul-americana, pois não há interesse estadunidense em interferir diretamente na região.

(2) *O tipo de cooperação*. Entre os tipos de cooperação possíveis, rasa ou profunda, vemos que, majoritariamente, a América do Sul apresenta cooperações rasas, limitando pouco as opções externas dos Estados. Os alinhamentos mais recentes na região, como UNASUL e o CDS, não promovem o oportunismo dos Estados - pelo contrário, mantêm amplas as opções externas das unidades, pois a balança de poder regional, pela ausência de uma ameaça direta, não promove alinhamentos no sentido

clássico das alianças - mais rígidos e profundos. Ademais, os mecanismos regionalmente criados pelo CDS, como a metodologia para o inventário militar sul-americano, é orientado pela preocupação com o dilema da segurança, uma vez que não propicia um desequilíbrio da balança de poder regional. Pelo contrário, a metodologia comum para o inventário militar busca, precisamente, controlar as pressões do dilema da segurança através do aumento dos mecanismos de *accountability*.

(3) *Efeito da cooperação na capacidade estatal*. Tal qual o previsto pela teoria, a cooperação em defesa na América do Sul, em especial via UNASUL e CDS, serve para maximizar o poder dos Estados na região, via incremento da capacidade estatal. A preocupação do Brasil, por exemplo, de não apenas fortalecer a sua indústria de defesa, mas também de fortalecer as indústrias de defesa dos demais membros da UNASUL mostra que tais alinhamentos estão servindo não para diminuir, mas para aumentar as capacidades estatais sul-americanas, cumprindo os objetivos colocados pela teoria de (i) aumentar a segurança interna e externa dos Estados, através tanto das políticas de estabilização das crises domésticas promovidas pelo CDS, a fim de favorecer o Estado, quanto da busca de criação de uma identidade comum de defesa; (ii) aumentar os recursos relacionados à força estatal militar de defesa, o que pode ser observado pelo reaparelhamento das Forças Armadas observado pelos dados empíricos nos Capítulos 4 e 5; (iii) não atrapalhar nem a capacidade dos militares de agirem sozinhos se necessário e nem os interesses de segurança do Estado, através dos alinhamentos rasos propostos pela UNASUL e pelo CDS, que não comprometem as opções externas dos Estados sul-americanos; (iv) estar relacionada aos recursos necessários para as ações de qualquer alinhamento que o Estado esteja envolvido; e (v) ser compatível e não ameaçar os vínculos multilaterais já assumidos pelo Estado - pontos que podem ser observados pela manutenção dos antigos alinhamentos existentes, como o sistema interamericano de defesa, ainda que deixado cada vez mais de lado, e também pela coordenação dos objetivos da UNASUL com os objetivos gerais da Organização das Nações Unidas, por exemplo.

(4) O desenho das instituições geradas. A teoria diz que as instituições internacionais servirão ao objetivo dos Estados de maximizar o seu poder se: (i) aumentarem os ganhos da cooperação mútua; (ii) diminuírem os incentivos de defecção ou trapaça;

(iii) fizerem qualquer coisa que aumente a expectativa da cooperação; e (iv) refletirem a balança de poder regional e a global. A UNASUL e o CDS seguem esses objetivos, uma vez que não batem diretamente de frente com os objetivos dos Estados Unidos e favorecem a opção por políticas multilaterais, tanto na solução dos problemas regionais quanto na coordenação dos países envolvidos nos demais fóruns multilaterais que participam, aumentando o interesse e diminuindo os custos da participação. O reflexo da balança de poder regional pode ser visto na distribuição das responsabilidades e dos ganhos, já que grande parte dos recursos e iniciativas são bancados política e financeiramente pelo Brasil, como, por exemplo, as iniciativas dos cursos de treinamento conjunto em defesa.

(5) *Emulação de casos bem-sucedidos*. A teoria afirma que, desde que as variáveis anteriores sejam análogas ao caso em questão, a cópia dos casos bem-sucedidos é uma forma dos Estados maximizarem o seu poder, aumentando a sua capacidade de sobrevivência. Nesse ponto, a América do Sul ainda tem pouco material empírico para reproduzir modelos já existentes, tanto próprios quanto de outras regiões. Primeiro, porque o cenário sul-americano não é análogo ao de outras regiões, tendo dinâmicas que lhe são próprias. E, segundo, porque as iniciativas de cooperação em defesa que mais surtiram resultados são ainda recentes. Contudo, como expectativa futura da cooperação em defesa, a fim de fortalecimento dessas iniciativas, se esse for o objetivo político dos Estados da região, a UNASUL e o CDS já têm casos regionais bem sucedidos e mal sucedidos para poder avaliar quais devem ser emulados. Aqueles casos que observamos onde a cooperação em defesa foi mais bem sucedida foram os que vão ao encontro das demais variáveis da teoria, os casos em que o Brasil, atuando como potência unipolar, favoreceu o multilateralismo e arcou com os custos de provimento do bem-comum. Nesse sentido, deve-se evitar iniciativas que dirimam o multilateralismo e cujas responsabilidades dos fiadores não sejam claras.

Em termos conceituais, ainda que se discorde, por exemplo, do conceito de unipolaridade (tanto global dos EUA quanto regional do Brasil), se adotarmos exclusivamente o conceito de hegemonia regional de Mearsheimer (2001), as expectativas para a América do Sul serão ainda as mesmas, uma vez que o subcontinente está contido na região maior onde os Estados Unidos são a única hegemonia regional. Ou seja, pelas expectativas da única hegemonia regional do

mundo, a América do Sul estará também dentro das pressões gerais dos EUA - diferentemente de outras regiões do mundo, o que não alteraria, para as expectativas das dinâmicas sul-americanas, uma abordagem via conceitos de unipolaridade ou única hegemonia regional estadunidense.

Dizer ainda que as expectativas teóricas apresentadas incentivam ou não a cooperação não quer dizer que acreditamos que elas serão eternas. Tudo dependerá da configuração da balança de poder. Como expectativa teórica, não queremos dizer que os Estados agirão de uma forma ou de outra. Partimos do suposto que os Estados são racionais, mas reconhecemos que eles podem agir de forma não-racional. Estados também erram, não agem sempre da melhor maneira possível. Nesse sentido, expectativas teóricas são nada mais do que isso: expectativas. Como qualquer outra teoria das ciências sociais, não é possível afirmarmos nem predizermos nada com certeza. Podemos apenas apontar que, sob determinadas pressões sistêmicas, há incentivos para um ou outro comportamento, que leva a uma maior ou menor maximização do poder dos Estados.

A teoria realista-ofensiva da cooperação em defesa na unipolaridade nos permite entender os alinhamentos cooperativos em defesa na América do Sul a partir de suas dinâmicas próprias, o que abre uma possibilidade analítica que não era possível pelas teorias tradicionais das Relações Internacionais. Ela explica o porquê da cooperação em defesa na América do Sul sofrer variações, sendo ora dinâmica e ora fraca, uma vez que a região sofre pressões sistêmicas tanto da unipolaridade quanto da multipolaridade desequilibrada. Nesse sentido, não defendemos aqui que seja necessária uma unipolaridade, mas reconhecemos que, via explicação estrutural, uma unipolaridade brasileira - desde que mantidas as características multilaterais que lhe são próprias - favoreceria o fortalecimento dos, ainda frágeis, alinhamentos de cooperação em defesa na América do Sul. Isso quer dizer que, enquanto a região estiver em um estágio de transição, como se encontra atualmente, as expectativas são que os alinhamentos regionais continuem em um movimento de *sobe e desce*, a ser, por fim, definido se o Brasil consolidar-se como uma unipolaridade ou o restante da América do Sul crescer o suficiente a ponto de consolidar uma multipolaridade na região. No primeiro caso, espera-se que o resultado seja um amadurecimento e consolidação dos mecanismos de cooperação em defesa, levando a maiores iniciativas

de integração. Já no segundo caso, se consolidada uma multipolaridade desequilibrada, a expectativa teórica é de acirramento da competição regional e de um enfraquecimento das dinâmicas cooperativas na área de defesa na América do Sul.

REFERÊNCIAS

ACÁCIO, Igor Daniel. **Política de Defesa em Perspectiva Comparada: A Percepção de Ameaças em Potências Regionais**. Mestrado em Ciência Política, IESP/UERJ, 2013 (mimeo).

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). **Panorama da Base Industrial de Defesa**. Segmento Aeroespacial. Brasília: ABDI, 2013a.

_________________. **Panorama da Base Industrial de Defesa**. Segmento Naval. Brasília: ABDI, 2013b.

_________________. **Panorama da Base Industrial de Defesa**. Segmento Terrestre. Brasília: ABDI, 2013c.

ALBUQUERQUE, José Augusto. O intervencionismo na política externa brasileira. **Nueva Sociedad**, O Brasil na região. Edição especial em português. Dezembro, 2009. pp: 66-78.

ALMINO, João. Inserção Internacional de Segurança do Brasil: a Perspectiva Diplomática. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR., Domício (Orgs.). **Brasil e o Mundo**: novas visões. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 2002.

AMORIM, Celso. **A Atualidade do Barão do Rio Branco**. Palestra do Embaixador Celso Amorim no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Rio de Janeiro, 9 de maio de 2012a.

______________. **O Patrimônio Histórico e Cultural Militar**. Palavras do Ministro da Defesa, Celso Amorim, na Cerimônia de Abertura da Segunda Semana do Patrimônio Histórico e Cultural Militar. Rio de Janeiro, 2 de julho de 2012b.

AMORIM, Sérgio Gonçalves de. Perspectivas Brasileiras na Convergência entre o SISBIN e a ZOPACAS. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 2, n. 4. Jul-Dez 2013, pp: 11.31.

AMORIM NETO, Octavio.**De Dutra a Lula.** A condução e os determinantes da política externa brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

ARELLANO P., Félix G. O Brasil e a Venezuela: uma relação perigosa? **Nueva Sociedad**, O Brasil na região. Edição especial em português. Dezembro, 2009. pp: 121-36.

ARRAES, Virgílio. O Brasil e a ONU de 1990 a nossos dias: das grandes conferências às grandes pretensões. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). **Relações Internacionais do Brasil** - Temas e Agendas, Volume 2. São Paulo: Saraiva, 2006, pp: 7-41.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO MINISTÉRIO DA DEFESA DO BRASIL (ASCOM MD). Marinha do Brasil envia navios para a 32ª Operação

Antártica de apoio à pesquisa no continente. **Portal do Ministério da Defesa**, 07/10/2013a. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/index.php/ultimas-noticias/8828-07-10-2013-defesa-marinha-do-brasil-envia-navios-para-a-32-operacao-antartica-de-apoio-a-pesquisa-no-continente. Acesso em 07/10/2013.

____________. Brasil apoia proposta de criação da Escola de Defesa Sul-Americana, diz Amorim. **Portal do Ministério da Defesa**, 07/06/2013b. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/index.php/ultimas-noticias/8703-07-06-2013-defesa-brasil-apoia-proposta-de-criacao-da-escola-de-defesa-sul-americana-diz-amorim. Acesso em 12/10/2013.

ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO (ALADI). **Quem somos?** ALADI, 2013. Disponível em: http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSITIOWEBp/quienes_somosp. Acesso em 29/09/2013.

AXELROD, Robert. **The Evolution of Cooperation**. New York: Basic Books, 1984.

________________; KEOHANE, Robert O. Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions. **World Politics**, Vol. 38, No. 1. (Oct., 1985), pp. 226-254.

AZEVEDO, Waldir. Sobe e Desce. In: AZEVEDO, Waldir. **Um Cavaquinho me Disse**. Rio de Janeiro: Todamérica Música Ltda., 1961. Faixa 6. Disco de Vinil.

BATTAGLINO, Jorge. O Brasil e a Criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. **Nueva Sociedad**, O Brasil na região. Edição especial em português. Dezembro, 2009. pp: 79-89.

BBC. Syria crisis: UN receives Syria chemical treaty papers. **BBC News**, 12 September 2013. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-24068867. Último acesso em: 13/09/2013.

BIDDLE, Stephen. **Military Power**. Explaining Victory and Defeat in Modern Battle. Princeton: Princeton University Press, 2004.

BLUMENTHAL, Dan. Why It's Still a Unipolar Era. **The American.** The Journal of the American Enterprise Institute. 22/03/2011.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012.

BRASIL; ARGENTINA. **Tratado de aliança offensiva, e defensiva entre o Imperio do Brasil, e a Confederação Argentina**. Assignado no Rio de Janeiro em 24 de Março de 1843 e ratificado por parte do Brasil em 27 do mesmo mez e anno. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1843/b_20. Acesso em 27/09/2013.

BRASIL; ARGENTINA. **Acordo Geral de Cooperação entre a Siderbrás e a Dirección General de Fabricantes Militares**. Buenos Aires, 16 de maio de 1980. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1980/b_29. Acesso em: 27/09/2013.

BRASIL; ARGENTINA. **Acordo de Cooperação entre os Governos da República Federativa do Brasil e a República Argentina para o Combate ao Tráfego de Aeronaves Supostamente Envolvidas em Atividades Ilícitas Internacionais.** Buenos Aires, 9 de dezembro de 2002. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2002/b_135. Acesso em: 27/09/2013.

BRASIL; ARGENTINA. **Acordo Quadro de Cooperação em Matéria de Defesa entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina**. Puerto Iguazu, 30 de novembro de 2005a. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b_213. Acesso em: 27/09/2013.

BRASIL; ARGENTINA. **Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina, na Área da Tecnologia Militar**. Puerto Iguazu, 30 de novembro de 2005b. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b_214. Acesso em: 27/09/2013.

BRASIL; BOLÍVIA. **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia sobre Cooperação no Domínio da Defesa.** Brasília, 14 de fevereiro de 2007. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2007/b_9. Acesso em: 27/09/2013.

BRASIL; CHILE. **Acordo Entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Chile sobre Cooperação em Matéria de Defesa**. Santiago, 3 de dezembro de 2007. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2007/b_236. Acesso em: 27/09/2013.

BRASIL; COLÔMBIA. **Acordo de Cooperação Mútua entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Colômbia para o Combate ao Tráfego de Aeronaves Envolvidas com Atividades Ilícitas Internacionais**. Cartagena de Índias, 7 de novembro de 1997. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1997/b_98_2011-09-01-14-10-22. Acesso em: 27/09/2013.

BRASIL; COLÔMBIA. **Memorando de Entendimento entre o Ministério da Defesa da República Federativa do Brasil e o Ministério da Defesa da República da Colômbia sobre Cooperação em Matéria de Defesa**. Bogotá, 20 de junho de 2003. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2003/b_28. Acesso em: 27/09/2013.

BRASIL; COLÔMBIA. **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Colômbia sobre Cooperação em Matéria de Defesa**. Bogotá, 19 de julho de 2008. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2008/b_162. Acesso em: 27/09/2013.

BRASIL; EQUADOR. **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Equador para a Provisão de Apoio às Operações da Missão de Observadores Militares Equador-Peru (MOMEP-II)**. Quito, 18 de julho de 1998. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1998/b_32. Acesso em: 27/09/2013.

BRASIL; EQUADOR. **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Equador sobre Cooperação no Domínio da Defesa.** Brasília, 03 de abril de 2007. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2007/b_46. Acesso em: 27/09/2013.

BRASIL; GUIANA. **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiana sobre Cooperação em Matéria de Defesa**. Bonfim, 14 de setembro de 2009. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2009/b_6462. Acesso em: 27/09/2013.

BRASIL; HONDURAS. **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Honduras sobre Cooperação no Domínio da Defesa**. Tegucigalpa, 27 de julho de 2007. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2007/b_139. Acesso em: 27/09/2013.

BRASIL; PARAGUAI. **Tratado de Aliança Defensiva**. Celebrado em Assumpção aos 25 de Dezembro de 1850, entre o Brasil e a República do Paraguay. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1850/b_24. Acesso em 27/09/2013.

BRASIL; PARAGUAI. **Acordo sobre Funcionamento de Estações de Rádio para Serviço de Assistência a Aeronaves Militares dos Dois Países**. Assunção, 10 de setembro de 1974. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1974/b_55. Acesso em: 27/09/2013.

BRASIL; PARAGUAI. **Acordo, por Troca de Notas, para a Criação de uma Missão Técnica Aeronáutica Brasileira em Assunção - MTAB**. Assunção, 10 de março de 1982. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1982/b_25. Acesso em: 27/09/2013.

BRASIL; PARAGUAI. **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai Relativo à Cooperação Militar**. Assunção, 24 de julho de 1995. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1995/b_65. Acesso em: 27/09/2013.

BRASIL; PARAGUAI. **Acordo de Cooperação Mútua entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai para Combater o Tráfego de Aeronaves Envolvidas com Atividades Ilícitas Internacionais.** Brasília, 10 de fevereiro de 2000. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2000/b_8. Acesso em: 27/09/2013.

BRASIL; PARAGUAI. **Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Defesa entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai**. Assunção, 21 de maio de 2007a. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2007/b_82. Acesso em: 27/09/2013.

BRASIL; PARAGUAI. **Declaração que Estabelece o Mecanismo 2+2 de Consulta e Avaliação Estratégica entre o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil e o Ministério de Defesa Nacional e o Ministério da Relações Exteriores da República do Paraguai**. Assunção, 21 de

maio de 2007b. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2007/b_83. Acesso em: 27/09/2013.

BRASIL; PERU. **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru para a Provisão de Apoio às Operações da Missão de Observadores Militares Equador-Peru (MOMEP-II)**. Lima, 9 de junho de 1998. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1998/b_31. Acesso em: 27/09/2013.

BRASIL; PERU. **Acordo de Cooperação Mútua entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru para Combater o Tráfego de Aeronaves Envolvidas em Atividades Ilícitas Transnacionais.** Lima, 6 de dezembro de 1999. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1999/b_85. Acesso em: 27/09/2013.

BRASIL; PERU. **Memorando de Entendimento entre os Governos da República Federativa do Brasil e da República do Peru sobre Cooperação em Matéria de Proteção e Vigilância da Amazônia**. Lima, 25 de agosto de 2003. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2003/b_56. Acesso em: 27/09/2013.

BRASIL; PERU. **Acordo Quadro de Cooperação em Matéria de Defesa entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru**. Brasília, 9 de novembro de 2006. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2006/b_157. Acesso em: 27/09/2013.

BRASIL; SURINAME. **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Suriname sobre Cooperação em Matéria de Defesa**. Paramaribo, 22 de abril de 2008. Disponível em: dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2008/b_70. Acesso em: 27/09/2013.

BRASIL; URUGUAI. **Acordo sobre Cooperação no Âmbito de Defesa entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai**. Santana do Livramento, 30 de julho de 2010. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2010/acordo-sobre-cooperacao-no-ambito-da-defesa-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-oriental-do-uruguai. Acesso em: 27/09/2013.

BROOKS, Stephen G.; IKENBERRY, G. John; WOHLFORTH, William C. Don't Come Home, America. The Case Against Retrenchment. **International Security**, Vol. 37, No. 3, (Winter 2012/13), pp: 7-51.

_________________ ; WOHLFORTH, William C. **World Out of Balance**: International Relations and the Challenge of American Primacy. Princeton: Princeton University Press, 2008.

BUZAN, Barry; LITTLE, Richard. Why International Relations has Failed as an Intellectual Project and What to do About It. **Millennium - Journal of International Studies**, Vol. 30, No. 1, 2001, pp: 19-39.

____________; WÆVER, Ole. **Regions and Powers. The Structure of International Security.** Cambridge: Cambridge University Press,2003.

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA (CEED). **Plan de Trabajo del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano 2012**. CEED-CDS, 2012. Disponível em: http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/03-Planes_de_Trabajo/Plan_de_Trabajo_CEED_2012.pdf. Acesso em: 05/10/2013.

____________.**Plan de Trabajo del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano 2013**. CEED-CDS, 2013. Disponível em: http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/03-Planes_de_Trabajo/Plan_de_Trabajo_CEED_2013.pdf. Acesso em: 05/10/2013.

CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

____________. Segurança na América do Sul. Traços Estruturais e Dinâmica Conjuntural. **Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano (OPSA)**, n° 9, agosto de 2005.

____________. Segurança regional e integração na América do Sul. In: CEPIK, Marco (Org.). **Segurança Internacional: Práticas, Tendências e Conceitos**. São Paulo: Hucitec, 2010.

____________. A Política de Cooperação Espacial Chinesa: Contexto Estratégico e Alcance Internacional. **Revista de Sociologia e Política**, V. 19, Nº Suplementar, Nov. 2011, pp: 81-104.

____________ ; MACHADO, Felipe. O Comando do Espaço na Grande Estratégia Chinesa: Implicações para a Ordem Internacional Contemporânea. **Carta Internacional**, Vol. 6, n. 2, Jul-Dez 2011, pp: 112-31.

____________ ; MARTINS, José Miguel; ÁVILA, Fabrício. Armas Estratégicas e Poder no Sistema Internacional: O Advento das Armas de Energia Direta e seu Impacto Potencial sobre a Guerra e a Distribuição Multipolar de Capacidades. **Contexto Internacional**. Vol. 31, No. 1, janeiro/abril de 2009, pp: 49-83.

____________ ; SCHNEIDER, Luiza. Kenneth Waltz. In: MEDEIROS, Marcelo de Almeida *et al* (org.). **Os Clássicos das Relações Internacionais**. São Paulo: Editora HUCITEC, 2010, pp: 84-109.

CERVO, Amado Luiz. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da Era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**. V. 45, No 1, 2002, pp: 5-35.

__________________; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 3a edição ampliada. Brasília: Editora da UnB, 2008.

COALITION Forces in Iraq. In: **ProCon.org US-Iraq War**. Last updated 9/1/2010. Disponível em: http://usiraq.procon.org/view.resource.php?resourceID=000677# . Último acesso em 11 de setembro de 2013.

COMUNIDADE DOS ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS (CELAC). **Comunicado Especial de Apoio à Luta contra o Terrorismo em todas suas Formas e Manifestações**. Cúpula da CELAC, 3 de dezembro de 2011a. Disponível em: http://www.celac.gob.ve/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=128&Itemid=21&lang=es. Acesso em: 29/09/2013.

___________. **Comunicado Especial sobre a Eliminação total das Armas Nucleares**. Cúpula da CELAC, 3 de dezembro de 2011b. Disponível em: http://www.celac.gob.ve/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=118&Itemid=21&lang=es. Acesso em 29/09/2013.

___________. **Comunicado Especial sobre a Questão das Ilhas Malvinas**. Cúpula da CELAC, 3 de dezembro de 2011c. Disponível em: http://www.celac.gob.ve/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=124&Itemid=21&lang=es. Acesso em 29/09/2013.

___________. **Comunicado Especial sobre o Apoio à Estratégia de Segurança da América Central**. Cúpula da CELAC, 3 de dezembro de 2011d. Disponível em: http://www.celac.gob.ve/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=127&Itemid=21&lang=es. Acesso em 29/09/2013.

___________. **The CALC Goals**. CALC, 2013. Disponível em: http://www.celac.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=15&Itemid=10&lang=en. Acesso em 29/09/2013.

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO (CDS). **Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano**. CDS, 2010. Disponível em: http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/01-CEED/04-Estatuto-Ceed.html. Acesso em: 05/10/2013.

___________. **Informe Final: Diseño de una Metodología Común de Medición de Gastos de Defensa**. Grupo de Trabajo, CDS. La Paz, 29 de Julio de 2011. Disponível em: http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Metodologia_Comun.pdf. Acesso em 05/10/2013.

COTTEY, Andrew; FORSTER, Anthony. **Reshaping Defence Diplomacy: New** Roles **for Military Cooperation and Assistance. Adelphi Paper 365**. The International Institute for Strategic Studies. Oxford: Oxford University Press, 2004.

CREUTZFELDT, B. Theory Talk #51: Yan Xuetong on Chinese Realism, the Tsinghua School of International Relations, and the Impossibility of Harmony. **Theory Talks**, 28-11-2012. Disponível em: http://www.theory-talks.org/2012/11/theory-talk-51.html . Último acesso em 15 de março de 2013.

COUTO, José Alberto Cunha; SOARES, José Antonio Macedo. **Gabinete de Crises**. Fernando Henrique, Lula e Dilma. Campinas: FACAMP Editora, 2013.

DINIZ, Eugenio. Relacionamentos multilaterais na unipolaridade: uma discussão teórica realista. **Contexto Internacional**. 2006, vol. 28, n.2, pp. 505-565.

_____________. **Política Internacional**. Guia de estudos das abordagens realistas e da balança de poder. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2007.

_____________. Defesa, Orçamento e Projeto de Força: o Brasil em Perspectiva Comparada. In: CEPIK, Marco. (Org.). **Segurança Internacional: Práticas, Tendências e Conceitos**. São Paulo: Editora Hucitec, 2010, pp: 153-71.

DOYLE, Michael W.; SAMBANIS, Nicholas. **United Nations Peace Operations: Making War and Building Peace**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

DUARTE, Érico. Poder Militar, Crise Financeira e o Panorama de Segurança Internacional do Século XXI. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, V. 2, N. 3, Jan-Jun 2013, pp: 11-45.

DYSON, Tom. **Neoclassical Realism and Defence Reform in Post-Cold War Europe.** London: Palgrave Macmillan, 2010. Kindle edition.

ELBARADEI, Mohamed. **The *Status* of Nuclear Inspections in Iraq**. Statement to the United Nations Security Council. New York, 27 January 2003. Disponível em: http://www.un.org/news/dh/iraq/elbaradei27jan03.htm. Último acesso em 13/09/2013.

ETCHEGOYEN, Sérgio Westphalen. O Conselho de Defesa Sul-Americano. In: ACIOLY, Luciana; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Orgs.). **Prospectiva, Estratégia e Cenários Globais**. Visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Ciclo de Debates. Brasília: IPEA, 2011.

FARIA, Carlos Aurélio P. de. Teaching and Research on Foreign Policy in the Field of International Relations of Brazil. **Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations**. v.1, n.2, Jul-Dec 2012, pp: 95-128.

FORBES. **Fortune Global 500**, Fortune, CNN Money, 2013. Disponível em: http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2013/full_list/?iid=G500_sp_full. Consulta em: 21/09/2013.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas. O Complexo Regional de Segurança na América do Sul: a Unasul e a Concertação dos Subcomplexos Norte-Andino e do Cone Sul. In: OLIVEIRA, Marcos Aurélio (org.). **Cultura de Defesa Sul-Americana**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2013.

GALERANI, Kleber Antonio. **Conselho Sul-Americano de Defesa: Gênese, Desenvolvimento Inicial e Desafios (2008-2010)**. 2011, 111f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Porto Alegre.

GASPI, Renato Henrique de. Consejo de Defensa Suramericano: El Siglo XXI y el Consejo de Defensa suramericano - nuevas amenazas y oportunidades para Sudamérica. In: REZENDE, Lucas; RINALDI, Patrícia (Orgs.). **O Mundo em Desenvolvimento**. Guia de Estudos FACAMP Model United Nations 2013. Campinas: FACAMP Editora, 2013, pp: 171-96.

GLOBAL FIRE POWER (GFP). **Countries Ranked by Military Strength**. Military Factory Network, 2013. Disponível em: http://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp. Acesso em 20/09/2013.

GORDON, Phillip H.; SHAPIRO, Jeremy. **Allies at War**. America, Europe and the Crisis over Iraq. McGraw-Hill, 2004.

GRIECO, Joseph. **Cooperation Among Nations: Europe, America, and Non-tariff Barriers to Trade.** Ithaca: Cornell University Press, 1990.

HAAS, Peter. **Saving the Mediterranean: the Politics of International Environmental Cooperation**. New York: Columbia University Press, 1990.

HELENO, Cel R1. **Solicitação de informações para tese doutoral**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: <lucasprezende@gmail.com> em 24/09/2013.

HERZ, John H. Idealist Internationalism and the Security Dilemma. **World Politics**, Vol. 2, No. 2 (Jan. 1950), pp: 157-80.

HINNEBUSCH, Raymond. The Iraq War and the International Relations: Implications for Small States. **Cambridge Review of International Affairs**, Volume 19, Number 3, September 2006, pp: 451-63.

HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, V. 38, n. 1, 1995, pp: 5-23.

HOPF, Ted. The Promise of Constructivism in International Relations Theory. **International Security**. Vol. 23, No. 1, (Summer, 1998), pp: 171-200.

HYDE-PRICE, Adrian. **European Security in the 21st Century: the Challenge of Multi-Polarity.** Abingdon: Routledge, 2007.

JACCARD, James; JACOBY, Jacob. **Theory Construction and Model-Building Skills.** A Practical Guide for Social Scientists. New York and London: The Guilford Press, 2010.

JERVIS, Robert. Cooperation Under the Security Dilemma. **World Politics**, Vol. 30, Issue 2 (Jan. 1978), pp: 167-214.

_____________. From Balance to Concert: A Study of International Security Cooperation. **World Politics**, Vol. 38, No. 1. (Oct., 1985), pp. 58-79.

_____________. Realism, Neoliberalism and Cooperation. Understanding the Debate. **International Security**, Vol. 24, No. 1 (Summer 1999), pp. 42–63.

JORDAN, Richard *et al*. One Discipline or Many? TRIP Survey of International Relations Faculty in Ten Countries. **Teaching, Research and International Policy (TRIP) Project**, The Institute for the Theory and Practice of International Relations. The College of William and Mary, February 2009. Disponível em: http://irtheoryandpractice.wm.edu/projects/trip/Final_Trip_Report_2009.pdf. Último acesso em 25/02/2013.

JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA (JID). **Quem somos**. JID, 2013. Disponível em: http://iadb-pt.jid.org/quienes-somos. Acesso em 28/09/2013.

KARACAZULU, Nilüfer; UZGÖREN, Elif. Explaining Social Constructivist Contributions to Security Studies. **Perceptions**, Summer-Autumn 2007, pp: 27-48.

KECK, Zachary. Can Realists do P.R. Anymore? **e-International Relations**, May 10 2012. Disponível em: http://www.e-ir.info/2012/05/10/can-any-realists-do-p-r-anymore/ . Último acesso em 15 de março de 2013.

KELLEY, Judith. Strategic Non-Cooperation as Soft-Balancing: Why Iraq was not Just about Iraq. **International Politics**, 42, 2005, pp: 153-73.

KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. (Orgs.) **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado**: entre a tradição e a inovação. Brasília: IPEA, 2012.

KEOHANE, Robert O. The Theory of Hegemonic Stability and changes in international economic regimes, 1967-1977. In: HOLSITI, Ole *et al* (Orgs.). **Change in the International System**. Boulder: Westview Press, 1980. pp: 131-62.

__________________. Reciprocity in International Relations. **International Organization**, 40 (Winter 1986), 5.

__________________. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

__________________; MARTIN, Lisa. The Promise of Institutionalist Theory. **International Security**, Vol. 20, No. 1 (Summer 1995), pp: 39-51.

KINDLEBERGER, Charles P. **The World in Depression, 1929-1939**. Berkeley: University of California Press, 1973.

_________________________. On the Rise and Decline of Nations. **International Studies Quarterly**, Vol. 27, no. 1, (March), 1983, pp: 5-10.

KRASNER, Stephen D. American Policy and Global Economic Stability. In: AVERY, William P.; RAPKIN, David P. (Orgs.). **America in a Changing World Political Economy**. New York: Longman, 1982.

LAFER, Celso. **A identidade Internacional do Brasil e a Política Externa**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAKE, David A. **Hierarchy in International Relations**. Ithaca: Cornell University Press, 2009.

LANSFORD, Tom. **Evolution and Devolution. The dynamics of sovereignty and security in post-Cold War Europe**. Aldershot: Ashgate, 2000.

LAYNE, Christopher. The Unipolar Illusion. Why New Great Powers Will Rise. **International Security**, Vol. 17, No. 4, (Spring) 1993, pp: 5-51.

________________. The Unipolar Illusion Revisited: the Coming End of the United States' Unipolar Moment. **International Security**, 31, No. 2, 2006, pp: 7-41.

________________. The Waning of U.S. Hegemony - Myth or Reality? A Review Essay. **International Security**, Vol. 34, No. 1, (Summer) 2009, pp: 147-72.

________________. This Time It's Real: the End of Unipolarity and the *Pax Americana*. **International Studies Quarterly**, Vol. 56, Issue 1, March 2012, pp: 203-13.

LIMA, Maria Regina. Relações Interamericanas, a Nova Agenda Sul-Americana e o Brasil. **Lua Nova**, N. 90, Vol. 3, 2013 (no prelo).

LIPSON, Charles. International Cooperation in Economic and Security Affairs. **World Politics**, 37 (October 1984).

MACDONALD, Paul K.; PARENT, Joseph M. Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment. **International Security**, Vol. 35, No. 4, (Spring 2011), pp: 4-44.

MATTES, Micaela. Reputation, Symmetry, and Alliance Design. **International Organization**, 66, Fall 2012, pp: 679-707.

MEARSHEIMER, John J. The False Promise of International Institutions. **International Security**, Winter 1994/95, (Vol. 19, No. 3), pp: 5-49.

____________________. A Realist Reply. **International Security**, Vol. 20, No. 1 (Summer 1995), pp: 62-70.

____________________. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: W.W. Norton & Company, 2001.

____________________. Power and Fear in Great Power Politics. In: MAZUR, G.O. (Org.) **One Hundred Year Commemoration to the Life of Hans Morgenthau (1904-2004).** New York: Semenenko Foundation, 2004, pp. 184-96.

____________________. Hans Morgenthau and the Iraq war: realism versus neo-conservatism. **Open Democracy**, Free Thinking for the world, 18 May 2005. Disponível em: http://www.opendemocracy.net/democracy-americanpower/morgenthau_2522.jsp. Último acesso em 11/09/2013.

____________________; WALT, Stephen M. An Unnecessary War. **Foreign Policy**, January 1, 2003, pp: 50-9.

____________________; ________________. Leaving Theory Behind: Why Hypothesis Testing Has Become Bad for IR. **Faculty Research Working Paper Series**, Harvard Kennedy School, January 2013.

MENDES, Flávio. **Lakatos, o Realismo Ofensivo e o Programa de Pesquisa Científico do Realismo Estrutural**. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013. 183f.

MILNER, Helen. Review Article. International Theories of Cooperation Among Nations: Strengths and Weaknesses. **World Politics**, Vol. 44, No. 3, (Apr. 1992), pp: 466-496.

______________. International Political Economy: Beyond Political Stability. **Foreign Policy**, No. 110, Spring, 1998.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL (MRE). **CALC**. MRE, 2013. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/calc. Acesso em: 29/09/2013.

MINISTÉRIO DO EXÉRCITO. **Manual de Campanha: Operações**. Brasília: Ministério do Exército, Estado-Maior do Exército, 3a Edição, C-100 5, 1997.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e as negociações multilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, V. 43, No. 1, 2000, pp: 119-37.

MONTEIRO, Nuno P. Unrest assured. Why unipolarity is not peaceful. **International Security**, Vol. 36, No. 3, (Winter 2011/12), pp: 9-40.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. Ascenção e queda das exportações brasileiras de equipamentos militares. In: IPEA, **Boletim de Economia e Política Internacional**. Número 03, Jul.-Set. 2010. IPEA, Secretaria de Estudos Estratégicos, pp: 59-70.

____________________________. A indústria de defesa na Argentina. In: IPEA, **Boletim de Economia e Política Internacional**. Número 06, Abr.-Jun. 2011a. IPEA, Secretaria de Estudos Estratégicos, pp: 49-62.

____________________________. **O Mercado Internacional de Equipamentos Militares: Negócios e Política Externa**. Texto para discussão 1596. Brasília: IPEA, março de 2011b.

MORGENTHAU, Hans J. Alliances in Theory and Practice. In: WOLFERS, Arnold (org.). **Alliance Policy in the Cold War**, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1959.

_____________________. **A Política entre as Nações. A luta pelo poder e pela paz.** São Paulo e Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2003.

MORONEY, Jennifer D. P.; GRISSOM, Adam; MARQUIS, Jefferson P. **A Capabilities Based Strategy for Army Security Cooperation. Arroyo Center**, RAND Corporation, 2007.

_____________________;*et al*. **International Cooperation with Partner Air Forces. Project air Force**, RAND Corporation, 2009.

MUTHANNA, Colonel KA. **Enabling Military-to-Military Cooperation as a Foreign Policy Tool**: Options for India. New Delhi: Knowledge World & United Service Institution of India Centre for Research, 2006.

NINCIC, Miroslav. **Renegade Regimes: Confronting Deviant Behavior in World Politics**. New York: Columbia University Press, 2005.

_______________. Getting What you Want. Positive Inducements in International Relations. **International Security**, Vol. 35, No. 1 (Summer 2010), pp. 138–183.

NOGUEIRA, João Pontes;MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates**. Rio de Janeiro: Elsevier / Campus, 2005.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo. **A política externa na era FHC: um exercício de autonomia pela integração**. Trabalho apresentado no 4o Encontro Nacional da ABCP. Rio de Janeiro, 2004.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO DA AMAZÔNIA (OTCA). **A OTCA**. OTCA, 2013. Disponível em: http://otca.info/portal/a-otca.php?p=otca. Acesso em 28/09/2013.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (OAS). **B-29: Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (Rio Treaty)**. Department of International Law, Multilateral Treaties, OAS, 2013a. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/english/Sigs/b-29.html. Acesso em 28/09/2013.

__________. **Who we are**. OAS, 2013b. Disponível em: http://www.oas.org/en/about/who_we_are.asp. Acesso em 28/09/2013.

OLIVEIRA, Lucas Keer de. **Energia como Recurso de Poder na Política Internacional**: Geopolítica, Estratégia e o Papel do Centro de Decisão Energética. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012. 400f.

ONUF, Nicholas. **World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations**. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

ORLIK, Tom; DAVIS, Bob. China's Economic Growth Slows Amid Global Turmoil. **The Wall Street Journal**. Friday, July 13, 2012a. Disponível em: http://online.wsj.com/article/SB10001424052702303740704577523202849328184.html. Último acesso em 28/02/2013.

___________; __________. China's Growth Engine Declines. **The Wall Street Journal.** Tuesday, January 17, 2012b. Disponível em: http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204555904577165593145006650.html. Último acesso em 28/03/2013.

OWEN, John M. How Liberalism produces Democratic Peace**. International Security**, Vol. 19, No.2, (Fall) 1994, pp: 87-125.

PAGLIARI, Graciela de Conti. **O Brasil e a Segurança na América do Sul**. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

PAPE, Robert. Soft Balancing Against the United States. **International Security**, Vol. 30, No. 1, (Summer) 2005, pp: 7-45.

PAUL, T. V. Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy. **International Security**, Vol. 30, No.1, (Summer) 2005, pp: 46-71.

PINHEIRO, Letícia. **A Política Externa Brasileira** 1889-2002. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2004.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. **Padrão PUC Minas de normalização: normas da ABNT para apresentação de teses, dissertações, monografias e trabalhos acadêmicos**. 9. ed. rev. ampl. atual. Belo Horizonte: PUC Minas, 2011. Disponível em: <http://www.pucminas.br/ biblioteca>. Último acesso em: 02 de março de 2013.

POSEN, Barry R. The European Security and Defence Policy: Response to Uni-Polarity. **Security Studies** 15, No. 2, 2006, pp: 149-86.

POWELL, Robert. Absolute and Relative Gains in International Relations Theory. **American Political Science Review**, Vol. 85, No. 4, December 1991, pp:1303-20.

PROENÇA JR., Domício. Estudos Estratégicos: Fundamentos e Situação Presente. **Center for Hemispheric Defense Studies. Research and Education in Defense and Security Studies (REDES 2003)**. Santiago do Chile, Painel sobre Strategic Studies Epistemology, 28-30 de outubro, 2003.

PUTIN, Vladimir V. A Plea for Caution From Russia. What Putin Has to Say to Americans about Syria. **The New York Times**, September 12 2013, p. A31.

RAMÍREZ, Socorro. A Colômbia e o Brasil, separados (e unidos) pelo comércio e pela segurança. **Nueva Sociedad**, O Brasil na região. Edição especial em português. Dezembro, 2009. pp: 90-107.

REILLY, David A. The Power Politics Game: Offensive Realism in theory and practice. **Simulation & Gaming**, Vol. 34, No. 2, June 2003, pp: 298-305.

REITER, Dan. Learning, Realism, and Alliances. The Weight of the Shadow of the Past. **World Politics**, V.46 No.4, (Jul. 1994), pp: 490-526.

RESENDE-SANTOS, João. **Neorealism, States and the Modern Mass Army**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. Kindle edition.

REZENDE, Lucas. **Brasil hegêmona?** A balança de poder na América do Sul. 2005, 85f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Departamento de Relações Internacionais, Belo Horizonte.

_______________. Os Estados Unidos e os desafios da superextensão. **Sul 21**, 11 de setembro de 2011. Disponível em: http://www.sul21.com.br/jornal/todas-as-noticias/os-estados-unidos-e-os-desafios-da-superextensao/. Último acesso em 11/09/2011.

_______________. **O Engajamento do Brasil nas Operações de Paz da ONU**: análise dos efetivos enviados e recomendações para o fortalecimento da inserção internacional brasileira. Curitiba: Editora Appris, 2012.

_______________. Ataque à Síria Confirmaria os EUA como potência única. **Carta Capital**, Política, Oriente Médio. 28/08/2013a. Disponível em: http://www.cartacapital.com.br/politica/os-prementes-ataques-a-siria-e-a-

confirmacao-dos-estados-unidos-como-unica-potencia-global-3639.html. Último acesso em 28/08/2013

_______________. Mal acostumado, você me deixou mal acostumado! O Paradoxo do Ara Ketu e a atuação da ONU na Síria. **O Debatedouro**, Ed. 84, março de 2013b.

_______________. O Paradoxo do Ara Ketu e a ONU fomentando o conflito sírio. **Mundorama - Divulgação Científica em Relações Internacionais**, 30/05/2013c. Disponível em: http://mundorama.net/2013/05/30/o-paradoxo-do-ara-ketu-e-a-onu-fomentando-o-conflito-sirio-por-lucas-pereira-rezende/comment-page-1/#comment-9206. Último acesso em 13/09/2013.

_______________. Os desafios de uma política externa democrática na era digital: Wikileaks, Snowden, Dilma e Obama. **Carta Capital**, Internacional, Espionagem. 23/09/2013d. Disponível em: http://www.cartacapital.com.br/internacional/os-desafios-de-uma-politica-externa-democratica-na-era-digital-wikileaks-snowden-dilma-e-obama-6729.html. Acesso em 23/09/2013.

_______________. Uma nova abordagem para o estudo do engajamento do Brasil nas operações de paz da ONU. **Política Externa**, Vol. 21, n° 3, jan/fev/mar 2013e, pp: 163-76.

RISSE, Thomas. Democratic Peace – Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument. **European Journal of International Relations**, Vol. 1, No. 4, 2005, pp: 491-518.

ROETT, Riordan. **The New Brazil**. Washington: The Brookings Institution, 2010.

RUGGIE, John Gerard. The False Premise of Realism. **International Security**, Vol. 20, No. 1 (Summer 1995), pp: 62-70.

RUSH, Robert S.; EPLEY, William W. Multinational Operations, Alliances, and International Military Cooperation. Past and Future. In: US ARMY. **Proceedings of the Fifth Workshop of the Partnership for Peace Consortium's Military History Working Group**. Washington, D.C.:Center of Military History, United States Army, 2005.

SANTOS, Norma Breda dos. A dimensão multilateral da política externa brasileira: perfil da produção bibliográfica. **Revista Brasileira de Política Internacional**, V. 45, No. 2, 2002, pp: 26-45.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Brasil, política multilateral e Nações Unidas. Conferência apresentada ao Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, em 17 de agosto de 2004. **Estudos Avançados**, V. 19, No. 53, 2005, pp: 347-67.

SCHELLING, Thomas C. **Arms and Influence**. New Haven: Yale University Press, 1967.

SCHROEDER, Paul. Alliances, 1815–1945: Weapons of Power and Tools of Management. In: KNORR, K. (org.). **Historical Dimensions of National Security Problems.** Lawrence: Allen Press, 1976, pp. 227–62.

SCHWELLER, Randall L. 1994. Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In. **International Security**, Vol. 19, No. 1 (Summer 1994), pp. 72–107.

______________________. **Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest**. New York: Columbia University Press, 1998.

______________________. New Realist Research on Alliances: Refining Not Refuting Waltz's Balancing Proposition. **The American Political Science Review**, 91, No. 4, 1997, pp: 927-30.

SERBIN, Andrés. A América do Sul em um mundo multipolar. A UNASUL é uma alternativa? **Nueva Sociedad**, O Brasil na região. Edição especial em português. Dezembro, 2009. pp: 4-16.

SILVA FILHO, Edison; MORAES, Rodrigo. Dos "Dividendos da Paz" à Guerra Contra o Terror: Gastos Militares Mundiais nas Duas Décadas após o Fim da Guerra Fria - 1991-2009. In: SILVA FILHO, Edison; MORAES, Rodrigo (Orgs.). **Defesa Nacional para o Século XXI**. Política Internacional, Estratégia e Tecnologia Militar. Rio de Janeiro: Ipea, 2012, pp: 83-130.

SINGER, David J.; SMALL, Melvin. Formal Alliances, 1815-1939: a Quantitative Description. **Journal of Peace Research,** V.3 No.1, 1966, pp: 1-32.

SMITH, Julianne. The NATO-Russia Relationship. Defining Moment or Déjà Vu? Europe, Russia and the United States Finding a New Balance. **Center for Strategic & International Studies - CSIS**, November 2008.

SNIDAL, Duncan. Relative Gains and the Pattern of International Cooperation. **American Political Science Review**, Vol. 85, No. 3, (September 1991), pp: 701-726.

SNYDER, Glenn H. Alliance Theory: A Neorealist First Cut. In: ROTHSTEIN, Robert L. **The Evolution of Theory in International Relations**. Columbia: University of South Carolina, 1991.

SPECIAL OPERATIONS COMMAND SOUTH (SOCS). **PANAMAX**. s/d. Disponível em: http://www.socso.southcom.mil/panamax.aspx. Acesso em 12/10/2013.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **Military Expenditures**, SIPRI Military Expenditure Project, 2013. Disponível em: http://portal.sipri.org/publications/pages/expenditures/splash-expenditures. Acesso em: 17 de setembro de 2013.

SUTTERLIN, James S. **The United Nations and the Maintenance of International Security: A Challenge to Be Met**. Praeger, 1995.

TANG, Shiping. **A Theory of Security Strategy for Our Time**. Defensive Realism. New York: Palgrave MacMillan, 2010.

THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). **The Military Balance 1991-1992**. London: Ed. Brassey's, 1991.

___________. **The Military Balance 1994-1995**. London: Ed. Brassey's, 1994.

___________. **The Military Balance 1999-2000**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

___________. **The Military Balance 2000-2001**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

___________. **The Military Balance 2009**. London: The International Institute for Strategic Studies, 2009.

___________. **The Military Balance 2010**. London: The International Institute for Strategic Studies, 2010.

___________. **The Military Balance 2011**. London: The International Institute for Strategic Studies, 2011.

___________. **The Military Balance 2012**. London: The International Institute for Strategic Studies, 2012.

___________. **The Military Balance 2013**. London: The International Institute for Strategic Studies, 2013.

TORRES, Luísa Fernanda; GOMES, Marcella. O Conselho de Defesa Sul-Americano como Mecanismo de Integração: o Papel do Governo Brasileiro. **Anais ABED-PB 2012**. ABED, 2012. Disponível em: http://abedpb.org/anais/index.php/2012/article/view/12/13. Acesso em 02/10/2013.

TSAI, Ming-Yen. **From Adversaries to Partners?**Chinese and Russian Military Cooperation after the Cold War. Westport: Praeger, 2003.

TUCKER, Jonathan B. Partners and Rivals: A Model of International Collaboration in Advanced Technology. **International Organization**, 45(1), 1991, pp: 83-120.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL). **Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano da União de Nações Sul-Americanas**. Santiago: UNASUL, 2008.

___________. **Plan de Acción 2010-2011**. UNASUL, 2010. Disponível em: http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2010-2011.pdf. Acesso em 04/10/2013.

___________. **Plan de Acción 2012**. UNASUL, 2012. Disponível em: http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2012.pdf. Acesso em 04/10/2013.

___________. **Consejo de Defensa Suramericano**. UNASUL, 2013a. Disponível em: http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/consejos/cds. Acesso em 02/10/2013.

___________. **Declaração de Paramaribo**. Reunião de Cúpula da UNASUL, 2013b. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-

imprensa/declaracao-de-paramaribo-aprovada-na-vii-reuniao-ordinaria-do-conselho-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-das-nacoes-sul-americanas. Acesso em 05/10/2013.

___________. **Plan de Acción 2013**. UNASUL, 2013c. Disponível em: http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2013.pdf. Acesso em 04/10/2013.

UNITED NATIONS (UN). Security Council. **Resolution 1441 (2002)**. S/RES/1441. Adopted by the Security Council at its 4644th meeting, on 8 November 2002.

URPELAINEN, Johannes. How uncertainty about outside options impedes international cooperation. **International Theory**, 4:1, 2012, pp: 133-63.

US CONGRESS, OFFICE OF TECHNOLOGY ASSESSMENT (OTA). **Arming our Allies: Cooperation and Competition in Defense Technology. OTA - ISC - 449.** Washington: US Government Printing Office, May 1990.

VAZ, Alcides da Costa. O Governo Lula: uma nova política exterior? **Fórum de Diálogo IBAS**, 2005. Publicação online disponível em: http://www.forumibsa.org/publicacoes/O_Governo_Lula_uma_nova_pol%C3%ADtica _exterior.pdf. Acesso em: 15 de janeiro de 2010.

VERSIEUX, Bernardo. **Reputação Importa?** O debate teórico sobre reputação na política internacional. 2010, 135f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação Stritu Senso em Relações Internacionais, Belo Horizonte.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil**: de Vargas a Lula (1951-2004). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

_________________________. The Brazil of Lula: a Global and Affirmative Diplomacy (2003-2010). **Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations**, V. 1, No. 1, Jan-Jun 2012, pp: 23-35.

WALLERSTEIN, Immanuel. The World System After the Cold War. **Journal of Peace Research**, Vol. 30, No. 1, (February), 1993, pp: 1-6.

WALT, Stephen M. **The Origin of Alliances.** Ithaca: Cornell University Press, 1987.

________________ . A model disagreement. **International Security**, Vol. 24, No. 2, 1999, pp: 115-30.

________________ . **Taming American Power: the Global Response to US Primacy**. New York: Norton, 2005.

________________ . Alliances in a Unipolar World. **World Politics**, 61, No. 1, (January) 2009, pp: 86-120.

WALTZ, Kenneth N. **Man, the State and War. A Theoretical Analysis.** New York; Columbia University Press, 1959.

_________________. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill, 1979.

_________________. Evaluating Theories. **American Political Science Review**, Vol. 91, No. 4, (December) 1997, pp: 913-76.

_________________. Structural Realism after the Cold War. **International Security**, Vol. 25, No. 1, (Summer) 2000, pp: 5–41.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics.**International Organization**, Vol. 46, No. 2. (Spring, 1992), pp. 391-425.

WILKINS, Thomas S. Russo–Chinese Strategic Partnership: A New Form of Security Cooperation? **Contemporary Security Policy**, Volume 29, Issue 2, 2008.

_________________ . *'Alignment'* not *'alliance'* - the shifting paradigm of international security cooperation: toward a conceptual taxonomy of alignment. **Review of International Studies**, 38, 2012, pp 53-76.

WOHLFORTH, William C. **The Elusive Balance**: Power and Perceptions during the Cold War. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

______________________. The Stability of a Unipolar World. **International Security**, Vol.24, No.1 (Summer 1999), pp. 5-41.

______________________. Unipolarity, *Status* Competition, and Great Power War. **World Politics**, Vol. 61, No. 1, (January) 2009, pp: 28-57.

______________________. How Not to Evaluate Theories. **International Studies Quarterly**, 56, 2012, pp: 219-22.

YOSHIAKI, Sakaguchi; KATSUHIKO, Mayama. Significance of the War in Kosovo for China and Russia. **NIDS Security Reports**, No 3 (March 2002), pp: 1-23.

ENTREVISTAS

Coronel de Infantaria José Mario Alves de Souza. Subchefia de Assuntos Internacionais / Chefia de Assuntos Estratégicos (SCAI/CAE) do Ministério da Defesa da República Federativa do Brasil. Entrevista realizada no Ministério da Defesa, em Brasília (DF), na data de 11/07/2013.

Doutor Antonio Jorge Ramalho da Rocha. Diretor do Instituto Pandiá Calógeras, do Ministério da Defesa da República Federativa do Brasil. Entrevista realizada em seu gabinete, no Ministério da Defesa, em Brasília (DF), na data de 12/07/2013.

Embaixador Ministro Celso Amorim. Ministro da Defesa do Brasil. Entrevista realizada em seu gabinete, no Ministério da Defesa da República Federativa do Brasil, em Brasília (DF), na data de 24/05/2012.

General de Divisão César Augusto Nardi de Souza. Subchefe de Política e Estratégia do Ministério da Defesa da República Federativa do Brasil. Entrevista realizada em seu gabinete, no Ministério da Defesa, em Brasília (DF), na data de 12/07/2013.

Ministro Rodrigo de Lima Baena Soares. Assessor Especial para Assuntos de Defesa da Coordenação de Assuntos de Defesa da Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil. Entrevista realizada em seu gabinete, na Secretaria Geral do Ministério das Relações Exteriores, em Brasília (DF), na data de 09/07/2013.

Tenente Coronel Luiz Henrique Salonski da Silva. Subchefia de Assuntos Internacionais / Chefia de Assuntos Estratégicos (SCAI/CAE) do Ministério da Defesa da República Federativa do Brasil. Entrevista realizada no Ministério da Defesa, em Brasília (DF), na data de 11/07/2013.

APÊNDICES

APÊNDICE A - TABELA COM OS DADOS DO GRÁFICO 1

Tamanho da população dos países da América do Sul 2009-2013					
PAÍS / ANO	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Argentina	40677348	40913584	40665732	41769726	42192494
Brasil	191908598	198739269	195423252	203429773	199321413
Chile	16454143	16601707	17134708	16888760	17067369
Colômbia	45013674	43677372	46300196	44725543	45239079
Peru	29180899	29546963	29496120	29248943	29549517
Venezuela	26414815	26814843	27043555	27635743	28047938
Demais Países	34701340	36072591	34923477	36103695	36673667
Bolívia	9247816	9775246	10030832	10030832	10290003
Equador	13927650	14573101	13774909	15007343	15223680
Guiana	770794	752940	761442	744768	741908
Paraguai	6831306	6995655	6459727	6459058	6541591
Suriname	475996	481267	524345	553159	560157
Uruguai	3447778	3494382	3372222	3308535	3316328

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de IISS (2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

APÊNDICE B - TABELA COM OS DADOS DOS GRÁFICOS 2 E 3

Produto Interno Bruto (PIB) 1992-2012 (em bilhões de dólares)[209]												
PAÍS / ANO	1992	1993	1997	1998	1999	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	102	110,3	273	289	283	282	263	300	309	382	444,61	474,81
Brasil	409	441	570	583	600	643	1310	1330	1590	2040	2490	2430
Chile	41,2	44,7	77,1	81,2	80	87	164	156	164	204	248,43	268,28
Colômbia	43,6	46,7	76	79	77	81	172	177	235	278	327,63	365,4
Peru	45	48,9	59	61	62	66	109	123	127	152	177,19	200,29
Venezuela	60,4	61,4	88	89	85	91	228	328	326	381	316,43	337,98
Demais Países							94,8	123,7	123,72	139,95	168,45	181,28
Bolívia							13,1	16,6	17,3	19	24,06	26,75
Equador							43	55,4	55,6	58	66,47	70,84
Guiana							1,1	1,2	2,06	2,24	2,58	2,79
Paraguai							12	16	14,2	17,5	24,08	26,09
Suriname							2,1	2,3	2,96	3,71	4,55	5,09
Uruguai							23,5	32,2	31,6	39,5	46,71	49,72

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de IISS (1991, 1994, 1999, 2001, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

[209] Essa tabela foi produzida a partir de uma consulta anterior às fontes IISS (1991, 1994, 1999 e 2001). Na ocasião, não foram somados os PIBs dos demais países da América do Sul, além de Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela. Por esta razão, esses dados não aparecem na tabela.

APÊNDICE C - TABELA COM OS DADOS DO GRÁFICO 5

Gastos absolutos em defesa na América do Sul 2002-2012 (em milhões de dólares atuais)											
PAÍS / ANO	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Argentina	1138	1375	1466	1699	1848	2296	2789	2982	3476	4052	4340
Brasil	9666	8394	9781	13591	16407	20486	24453	25654	34007	36932	33143
Chile	1780	1828	2492	3001	3730	3958	4546	3760	4707	5440	5484
Colômbia	3348	3278	4057	4914	5327	6776	9051	9033	10422	10307	12146
Peru	848	889	995	1159	1225	1253	1387	1712	1958	2029	2557
Venezuela	1071	988	1449	2054	2998	2970	4325	4020	3363	2385	4010
Demais Países	1096,2	1269,6	1268,6	1581,5	1660,3	2120,3	2771	3152,4	3454,8	4039,2	4198,1
Bolívia	161	174	169	170	180	222	328	346	328	351	396
Equador	505	739	710	954	950	1310	1646	1949	2094	2454	2379
Guiana	13,8	13,9	14,1	15,7	16,3	21,3	26	28,4	28,8	30,2	31,1
Paraguai	72,4	65,7	87,5	80,8	110	136	178	178	216	302	421
Uruguai	344	277	288	361	404	431	593	651	788	902	971

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de SIPRI (2013).

APÊNDICE D - TABELA COM OS DADOS DO GRÁFICO 6

Percentual do PIB gasto em defesa na América do Sul											
PAÍS / ANO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	1,1	1,1	0,96	0,93	0,86	0,88	0,84	0,97	0,94	0,9	0,9
Bolívia	2	2,2	1,9	1,8	1,6	1,7	2	2	1,7	1,5	1,5
Brasil	1,9	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5	1,5
Chile	2,6	2,4	2,5	2,4	2,4	2,3	2,5	2,2	2,2	2,2	2,1
Colômbia	3,4	3,5	3,5	3,4	3,3	3,3	3,7	3,9	3,6	3,1	3,3
Equador	2	2,6	2,2	2,6	2,3	2,9	3	3,7	3,6	3,7	3,4
Guiana	1,9	1,9	1,8	1,9	1,8	2	2,2	2,3	2,1	1,9	1,8
Paraguai	1,4	1,2	1,3	1,1	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,8
Peru	1,5	1,5	1,4	1,5	1,3	1,2	1,1	1,4	1,3	1,1	1,3
Uruguai	2,5	2,3	2,1	2,1	2,1	1,8	2	2,1	2	1,9	1,9
Venezuela	1,2	1,2	1,3	1,4	1,6	1,3	1,4	1,2	0,85	0,75	0,98

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de SIPRI (2013).

APÊNDICE E - TABELA COM OS DADOS DOS GRÁFICOS 7 E 8

Total de efetivos das Forças Armadas dos países Sul-Americanos[210]									
PAÍS / ANO	**1991**	**1994**	**1999**	**2001**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Argentina	83000	69800	70500	70100	76000	73100	73100	73100	73100
Brasil	296700	336800	291000	287600	326435	327710	318480	318480	318500
Chile	91800	93000	93000	87500	60560	60560	59059	59059	59050
Colômbia	134000	146400	144000	158000	267231	285220	283004	283004	281400
Peru	105000	115000	115000	100000	114000	114000	115000	115000	115000
Venezuela	75000	79000	79000	82300	115000	115000	115000	115000	115000
Demais Países					143055	142294	142794	142794	142340
Bolívia					46100	46100	46100	46100	46100
Equador					57983	57983	58483	58483	58000
Guiana					1100	1100	1100	1100	1100
Paraguai					10650	10650	10650	10650	10650
Suriname					1840	1840	1840	1840	1840
Uruguai					25382	24621	24621	24621	24650

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de IISS (1991, 1994, 1999, 2001, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

[210] Essa tabela foi produzida a partir de uma consulta anterior às fontes IISS (1991, 1994, 1999 e 2001). Na ocasião, não foram somados os totais dos efetivos das FFAA dos demais países da América do Sul, além de Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela. Por esta razão, esses dados não aparecem na tabela.

APÊNDICE F - TABELA COM OS DADOS DO GRÁFICO 9

Total dos efetivos nos Exércitos dos países da América do Sul[211]									
PAÍS / ANO	1991	1994	1999	2001	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	45000	40400	40000	41400	41400	38500	38500	38500	38500
Brasil	196000	219000	189000	189000	190000	190000	190000	190000	190000
Chile	54000	54000	51000	51500	35000	35000	35000	35000	35000
Colômbia	115000	121000	121000	136000	226352	237466	235798	235798	221500
Peru	105000	75000	75000	60000	74000	74000	74000	74000	74000
Venezuela	34000	34000	34000	34000	63000	63000	63000	63000	63000
Demais Países					108091	107434	107434	107434	107450
Bolívia					34800	34800	34800	34800	34800
Equador					46500	46500	46500	46500	46500
Guiana					900	900	900	900	900
Paraguai					7600	7600	7600	7600	7600
Suriname					1400	1400	1400	1400	1400
Uruguai					16891	16234	16234	16234	16250

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de IISS (1991, 1994, 1999, 2001, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

[211] Essa tabela foi produzida a partir de uma consulta anterior às fontes IISS (1991, 1994, 1999 e 2001). Na ocasião, não foram somados os totais dos Exércitos dos demais países da América do Sul, além de Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela. Por esta razão, esses dados não aparecem na tabela.

APÊNDICE G - TABELA COM OS DADOS DO GRÁFICO 10

Total dos efetivos das Marinhas dos países da América do Sul[212]									
PAÍS / ANO	**1991**	**1994**	**1999**	**2001**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Argentina	25000	20500	20000	16200	20000	20000	20000	20000	20000
Brasil	50000	58400	52000	48600	67000	67000	59000	59000	59000
Chile	25000	25000	29000	24000	17800	17800	16299	16299	16300
Colômbia	12000	18100	15000	15000	30729	34620	33138	33138	46150
Peru	18000	25000	25000	25000	23000	23000	24000	24000	24000
Venezuela	11000	15000	15000	18300	17500	17500	17500	17500	17500
Demais Países					19864	19776	19776	19776	19790
Bolívia					4800	4800	4800	4800	4800
Equador					7283	7283	7283	7283	7300
Guiana					100	100	100	100	100
Paraguai					1950	1950	1950	1950	1950
Suriname					240	240	240	240	240
Uruguai					5491	5403	5403	5403	5400

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de IISS (1991, 1994, 1999, 2001, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

[212] Essa tabela foi produzida a partir de uma consulta anterior às fontes IISS (1991, 1994, 1999 e 2001). Na ocasião, não foram somados os totais das Marinhas dos demais países da América do Sul, além de Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela. Por esta razão, esses dados não aparecem na tabela.

APÊNDICE H - TABELA COM OS DADOS DO GRÁFICO 11

Total dos efetivos das Forças Aéreas dos países da América do Sul[213]									
PAÍS / ANO	**1991**	**1994**	**1999**	**2001**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Argentina	13000	8900	10500	12500	14600	14600	14600	14600	14600
Brasil	50700	59400	50000	50000	69435	70710	69480	69480	69500
Chile	12800	14000	13000	12500	7760	7760	7760	7760	7750
Colômbia	7000	7300	8000	7000	10150	13134	13758	13758	13750
Peru	15000	15000	15000	15000	17000	17000	17000	17000	17000
Venezuela	7000	7000	7000	7000	11500	11500	11500	11500	11500
Demais Países					15100	15084	15084	15084	15100
Bolívia					6500	6500	6500	6500	6500
Equador					4200	4200	4200	4200	4200
Guiana					100	100	100	100	100
Paraguai					1100	1100	1100	1100	1100
Suriname					200	200	200	200	200
Uruguai					3000	2984	2984	2984	3000

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de IISS (1991, 1994, 1999, 2001, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

[213] Essa tabela foi produzida a partir de uma consulta anterior às fontes IISS (1991, 1994, 1999 e 2001). Na ocasião, não foram somados os totais das Forças Aéras dos demais países da América do Sul, além de Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela. Por esta razão, esses dados não aparecem na tabela.

APÊNDICE I - TABELA COM OS DADOS D GRÁFICO 12

Soma dos Veículos Blindados das FFAA dos países da América do Sul[214]									
PAÍS / ANO	**1991**	**1994**	**1999**	**2001**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Argentina	310	432	362	350	974	974	974	1014	1088
Brasil	520	566	464	464	1586	1586	1725	1634	1806
Chile	388	217	308	290	1144	1144	889	889	870
Colômbia	12	12	30	12	370	370	420	340	336
Peru	460	410	410	385	730	730	730	655	655
Venezuela	221	213	272	272	712	712	712	799	963
Demais Países					904	858	948	946	906
Bolívia					203	193	240	240	230
Equador					214	244	244	244	214
Guiana					9	9	9	9	9
Paraguai					57	77	77	75	75
Suriname					21	21	21	21	21
Uruguai					400	314	357	357	357

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de IISS (1991, 1994, 1999, 2001, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

[214] Essa tabela foi produzida a partir de uma consulta anterior às fontes IISS (1991, 1994, 1999 e 2001). Na ocasião, não foram somados os totais dos veículos blindados dos demais países da América do Sul, além de Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela. Por esta razão, esses dados não aparecem na tabela. Entre 1991 e 2001, o número de tanques representa a soma total dos tanques MBT (*Main Battle Tanks)* e dos tanques leves (*Light Tanks)* de um Estado. Há divergência na metodologia de apresentação dos dados nas edições de IISS (1991) e (1994), onde em alguns países eles eram categorizados de forma separada enquanto em outros eram colocados juntos. Para não comprometer a análise, optou-se por somar o número total de tanques MBT e LT TK para as edições de *The Military Balance* (IISS) entre 1991 e 2001. Para as edições de 2009 a 2013, somou-se todos os veículos blindados de cada um dos países sul-americanos. Para maiores detalhes, ver texto principal, seção 4.2.1.10.

APÊNDICE J - TABELA COM OS DADOS DO GRÁFICO 13

Total das peças de artilharia das Forças Armadas dos países da América do Sul[215]									
PAÍS / ANO	1991	1994	1999	2001	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	451	300	327	235	1103	1103	1103	1103	1103
Brasil	690	449	561	509	1813	1805	1805	1805	1805
Chile	148	126	144	175	1191	1191	1016	1016	1005
Colômbia	70	130	180	102	584	584	622	710	710
Peru	300	237	282	288	998	998	998	998	998
Venezuela	107	107	102	102	370	370	370	439	515
Demais Países					1162	1206	1186	1185	1185
Bolívia					311	311	311	311	311
Equador					517	541	541	541	541
Guiana					54	54	54	54	54
Paraguai					95	115	95	94	94
Suriname					0	0	0	0	0
Uruguai					185	185	185	185	185

[215] Essa tabela foi produzida a partir de uma consulta anterior às fontes IISS (1991, 1994, 1999 e 2001). Na ocasião, não foram somados os totais peças de artilharia dos demais países da América do Sul, além de Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela. Por esta razão, esses dados não aparecem na tabela. Nas edições de *The Military Balance* (IISS) entre 1991 e 2001, os números totais representam a soma das categorias de artilharia de reboque e artilharia de auto-propulsão. Nas edições de 2009 a 2013, os dados apresentados representam à soma já feita pelo IISS das peças de artilharia, categorizadas como *ARTY*. Para maiores detalhes, ver texto principal, seção 4.2.1.11.

APÊNDICE K - TABELA COM OS DADOS DO GRÁFICO 14

Total de submarinos das FFAA dos países da América do Sul - 2009-2013					
PAÍS / ANO	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Argentina	3	3	3	3	3
Brasil	5	5	5	5	5
Chile	4	4	4	4	4
Equador	2	2	2	2	2
Colômbia	4	4	4	4	4
Peru	6	6	6	6	6
Venezuela	2	2	2	2	2
Demais Países	0	0	0	0	0
Bolívia	0	0	0	0	0
Guiana	0	0	0	0	0
Paraguai	0	0	0	0	0
Suriname	0	0	0	0	0
Uruguai	0	0	0	0	0

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de IISS (2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

APÊNDICE L - TABELA COM OS DADOS DO GRÁFICO 15

Total de embarcações de águas azuis das FFAA dos países da América do Sul - 2009-2013					
PAÍS / ANO	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Argentina	14	14	11	11	11
Brasil	16	16	15	15	15
Chile	8	8	8	8	8
Colômbia	4	4	4	4	4
Equador	8	8	2	2	2
Peru	9	9	9	9	9
Uruguai	3	2	2	2	2
Venezuela	6	6	6	6	6
Demais Países	0	0	0	0	0
Bolívia	0	0	0	0	0
Guiana	0	0	0	0	0
Paraguai	0	0	0	0	0
Suriname	0	0	0	0	0

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de IISS (2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

APÊNDICE M - TABELA COM OS DADOS DO GRÁFICO 16

Total de embarcações de águas marrons das FFAA dos países da América do Sul - 2009-2013					
PAÍS / ANO	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	15	15	17	17	17
Bolívia	54	54	1	1	3
Brasil	33	35	42	42	44
Chile	13	13	13	13	13
Colômbia	84	86	48	56	56
Paraguai	28	28	20	20	20
Peru	14	14	14	14	14
Uruguai	26	25	18	18	30
Demais Países	22	24	28	31	34
Venezuela	6	8	6	9	10
Equador	3	3	9	9	9
Guiana	5	5	5	5	5
Suriname	8	8	8	8	10

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de IISS (2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

APÊNDICE N - TABELA COM OS DADOS DO GRÁFICO 17

Aviões de combate das Forças Armadas dos países da América do Sul - 2009-2013					
PAÍS / ANO	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	143	144	145	134	131
Brasil	336	357	268	247	246
Chile	92	94	79	81	101
Colômbia	117	90	86	82	82
Peru	70	70	78	78	78
Venezuela	104	91	109	102	102
Demais Países	105	105	124	116	113
Bolívia	33	33	33	39	39
Equador	57	60	80	52	48
Guiana	0	0	0	0	0
Paraguai	10	3	6	6	6
Suriname	4	4	4	4	4
Uruguai	1	5	1	15	16

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de IISS (2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

APÊNDICE O - TABELA COM OS DADOS DO GRÁFICO 18

Ranking de Força Militar GFP em 2013: os dez primeiros colocados e os países da América do Sul	
País e posição	**PwrIndx**
EUA (1º)	0,2475
Rússia (2º)	0,2618
China (3º)	0,3351
Índia (4º)	0,4346
Reino Unido (5º)	0,5185
França (6º)	0,6163
Alemanha (7º)	0,6491
Rep. da Coreia (8º)	0,6547
Itália (9º)	0,6838
Brasil (10º)	0,6912
Argentina (35º)	1,2961
Venezuela (40º)	1,4905
Colômbia (41º)	1,5049
Chile (51º)	1,7081
Paraguai (62º)	2,1201
Uruguai (67º)	2,5453

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de GFP (2013).

APÊNDICE P - TABELA COM OS DADOS DO GRÁFICO 19

Percentual de poder em relação ao hegêmona na América do Sul em 2007			
PAÍS/INDICADOR	**PIB**	**COW**	**Gastos em defesa**
Brasil	100	100	100
Argentina	20	18,4	11,2
Colômbia	13,1	24,5	33
Venezuela	17,4	17,3	14,5

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de Lima (2013), Acácio (2013), IISS (2009) e SIPRI (2013).

APÊNDICE Q - ROTEIRO "1" DE ENTREVISTA

Enviado ao entrevistado e sua assessoria, e utilizado na audiência com o Ministro de Estado da Defesa Embaixador Celso Amorim

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Professor orientador: **Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik**
Doutorando: (nome do autor excluído, em obediência à Portaria No-3.498/SEPESD/SG-MD, de 24 de dezembro 2013)

Roteiro de audiência com o Ministro da Defesa, Embaixador Celso Amorim

1- Como o senhor vê o nível e as dinâmicas dos relacionamentos militares contemporâneos entre os países da América do Sul?

2- Como é a visão do governo da presidenta Dilma Rousseff sobre os custos, tanto políticos quanto financeiros, da cooperação entre Forças Armadas na América do Sul?

3- Quais os dificultadores que o senhor identifica para o aprofundamento das relações entre as Forças Armadas dos países sul-americanos?

4- Nossa avaliação é que a experiência de liderança brasileira na Minustah foi bastante positiva. Nesse sentido, o caminho de preparação conjunta para a atuação em Operações de Paz é um canal para o fortalecimento da cooperação militar na América do Sul?

5- Pedido de indicação de outras pessoas ou departamentos, tanto do Ministério da Defesa quanto de outros ministérios, em especial o das Relações Exteriores, que trabalhem especificamente na questão da cooperação militar, tanto em caráter de cooperação técnica quanto no apoio à diplomacia.

Porto Alegre, 21 de maio de 2012.

APÊNDICE R - ROTEIRO "2" DE ENTREVISTA

Enviado aos entrevistados e utilizado nas audiências com:

- Coronel de Infantaria José Mario Alves de Souza
- Doutor Antonio Jorge Ramalho da Rocha
- General de Divisão César Augusto Nardi de Souza
- Ministro Rodrigo de Lima Baena Soares
- Tenente Coronel Luiz Henrique Salonski da Silva

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Professor orientador: **Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik**
Doutorando: (nome do autor excluído, em obediência à Portaria No-3.498/SEPESD/SG-MD, de 24 de dezembro 2013)

Roteiro de entrevista para pesquisa de material empírico sobre cooperação em defesa na América do Sul

Objetivos:

- realizar levantamento empírico quantitativo de reuniões, visitas e intercâmbios, comércio militar e acordos de cooperação em defesa na América do Sul;
- realizar levantamento empírico qualitativo, através de relatórios de acompanhamento de iniciativas.

Perguntas-guia:

1) Como o senhor vê o nível e as dinâmicas dos relacionamentos militares contemporâneos entre os países da América do Sul?

2) Identificamos três níveis de cooperação em defesa possíveis:
1- **Político** (encontros ministeriais / presidenciais; acordos / instituições internacionais; decisões multilaterais e agendas políticas futuras)
2- **Comercial**(comércio de equipamentos militares)
3 - **Tático e Estratégico** (intercâmbios de soldados e instrutores, exercícios militares conjuntos, treinamento conjunto para operações de paz).
Além desses, o senhor identifica outros indicadores que possam ser levantados para entendermos a cooperação em defesa na América do Sul?

3) Onde e com quem podemos ter acesso a documentos para sistematizarmos os indicadores acima descritos? Que tipo de documentos podem ser tornados públicos?

4) Quais os maiores promotores e inibidores da cooperação em defesa na América do Sul?

Porto Alegre, 05 de julho de 2013.